

Norge og IMCO



Marius Malmer

-

Masteroppgave i historie

Universitetet i Oslo

Våren 2012

Norge og IMCO

Marius Malmer

-

Masteroppgave i historie

Universitetet i Oslo

Våren 2012

Forord

Å jobbe med denne oppgaven har vært en interessant erfaring. Spesielt har det vært lærerikt å sette seg inn i et komplisert og ukjent tema med de utfordringene det medfølger. Det er mange som fortjener en takk for å ha hjulpet meg med denne masteroppgaven.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Helge Pharo, for godt samarbeid, gode tilbakemeldinger og nyttige råd underveis i arbeidet med oppgaven.

En stor takk går også til Dag Malmer Halvorsen, Nina Britt Berge, og William Ekås Sæter for hjelp med korrekturlesning og konstruktive kommentarer.

Til sist vil jeg takke Trond Synnestvedt i Utenriksdepartementets arkiv for god hjelp og service.

Oslo, mai 2012

Marius Malmer

Innholdsfortegnelse

Forord	5
Innholdsfortegnelse	6
Forkortelser	8
1 Innledning	9
1.1 Tema og Problemstilling	9
1.2 Hva var målet i Norges IMCO-politikk?	11
1.3 Aktører.....	12
1.4 Skipsfartsnasjoner	14
1.5 Teoretiske perspektiver	15
1.6 Litteratur og kilder.....	18
1.7 Metode.....	18
1.8 Oversikt over oppgaven.....	19
2 Skeptisk og motvillig - Norges vei inn i IMCO.....	21
2.1 Tiden før IMCO.....	21
2.2 IMCO blir dannet og lagt på is.....	22
2.3 Norsk holdning til opprettelsen av en mellomstatlig skipsfartsorganisasjon	23
2.4 Debatt om IMCO i Stortinget.....	28
2.5 IMCO etter ratifisering	30
2.6 Avslutning	31
3 Torrey Canyon-ulykken 1967, og starten på IMCOs miljøarbeid	33
3.1 Bekvemmelighetsflagg.....	34
3.2 Torrey Canyon, det tidlige arbeidet med konvensjoner og regler etter ulykken.....	35
3.3 Utarbeidelse av regler for ansvar, erstatning og et fond for å dekke dette.....	37
3.4 Brüsselkonferansen 1969	41
3.5 Fondskonvensjonen	45
3.6 Avslutning	47
4 Oljesølkonvensjonen og Forurensningskonvensjonen.....	48
4.1 Uløste problemer	49
4.2 Arbeidet frem mot den første konferansen til hindring av forurensning fra skip.....	50
4.3 Forberedende møter.....	54
4.4 Norske reaksjoner på det siste utkastet til Forurensningskonvensjonen.	56
4.5 Et dilemma for Norge.....	58
4.6 Konferansen for hindring av forurensning fra skip 1973	60
4.7 Avslutning	62
5 Etter Forurensningskonferansen i 1973	63
5.1 Skipsfartskrisen	66
5.2 Segregert ballastkapasitet i eksisterende skip.....	68

5.3	Gresk-Norsk utredning	70
5.4	Avslutning	72
6	Et håp om segregert ballastkapasitet i eksisterende skip	73
6.1	Nye ulykker	73
6.2	Norske forberedelser til konferansen.	76
6.3	Den Internasjonale konferanse om tankskips sikkerhet og om hindring av forurensning fra tankskip	80
6.4	Amerikansk kompromissvilje.....	81
6.5	Avslutning	83
7	Konklusjon.....	85
8	Vedlegg	89
8.1	Tidslinje.....	89
8.2	Organisasjonskart	90
8.3	De mest sentrale miljøtiltakene i oppgaven	91
9	Kilder	92
9.1	Arkiver.....	92
9.2	Litteratur	94
9.3	Internett	95

Forkortelser

AIMS	American Institute for Merchant Shipping
BRT	Brutto registertonn
CBT	Clean Ballast tanks
CMI	Comité Maritime International
COW	Crude Oil Washing
DNV	Det Norske Veritas
FN	De forente nasjoner
ICS	International Chamber of Shipping
IGS	Inert Gas System (nøytralgass anlegg)
LOT	Load on top
IMCO	Intergovernmental Maritime Consultative Organization
IMO	International Maritime Organization
OBO	Oil, Bulk, Ore.
SBT	Segregert ballastkapasitet
TSPP	Konferansen for Tankships sikkerhet og om hindring av forurensning fra tankskip i 1978
UMA	United Maritime Authority
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

1.1 Tema og Problemstilling

Torrey Canyon-ulykken i 1967 satte på dramatisk måte en rekke miljø, sikkerhetsmessige og juridiske spørsmål ved skipsfarten på dagsorden. 120.000 tonn råolje lekket ut i havet ved kysten til England og Frankrike. Det var på den tiden den største oljekatastrofen noensinne, og den første store ulykken med en supertanker.¹ Skipsfarten hadde fra 1950-tallet vokst, og skipene hadde blitt stadig større. Dette gjorde de potensielle skadene av et oljeutslipp fra tankskip betydelig større enn de hadde vært tidligere.

Ansvar for å utarbeide nye konvensjoner og regler til havs for å imøtekomme kravene som ble reist etter denne ulykken falt på FN-organisasjonen IMCO. IMCOs ansvarsområde var i hovedsak begrenset til sikkerhetsarbeid til sjøs, og det var en liten organisasjon med liten innflytelse over skipsfarten. Torrey Canyon-ulykken kom til å endre IMCOs struktur. Organisasjonens virkeområde ble utvidet med både en juridisk komité, forurensningskomité og en rekke underkomitéer. Det førte også til økt arbeid med regulering og utarbeidelse av nye konvensjoner omkring miljøsidene ved skipsfarten. I Norge var det i hovedsak en liten gruppe byråkrater og redere som arbeidet med IMCO-saker, og disse var generelt negative til alle former for regulering av skipsfarten som kunne ha negative konsekvenser for skipsfartsnæringen.

Denne oppgaven vil i hovedsak fokusere på Norges forhold til IMCO, med spesiell vekt på de temaene som kom opp i kjølvannet av Torrey-Canyon-ulykken i perioden 1967 til 1978. I denne perioden utarbeides det et økt antall konvensjoner om sikkerhet og miljø til havs og det avholdes en rekke konferanser med dette som tema. Et spørsmål er dette: Hvordan reagerte de norske aktørene på disse sakene og problemene? Oljeskader på kyst, fugle- og fiskeliv var en stor trussel for mange stater. Den store ekspansjonen av skipsfarten og de nye store tankbåtene gjorde denne trusselen større enn den hadde vært tidligere. Flere store tankskip med større lasterom gjorde at utslippene ble langt større enn de hadde vært tidligere hvis ulykken først var ute. Det var imidlertid ikke de store ulykkene, men mindre utslipp fra vanlig drift av tankbåter som var den største trusselen. Disse utslippene utgjorde sammenlagt en større trussel for kyst, fiske og fugleliv enn den mengden olje som ble sluppet ut i havet som

¹ Parameswaran, Benjamin, *The Liberalization of Maritime Transport Services*, Springer, Hamburg 2004: 110

følge av havarier og andre uhell.² Ulykkene på den annen side bidro til generelt å rette oppmerksomhet mot de skadene oljeutslipp kunne skape, uavhengig av årsak til utslipp.

Skadene etter ordinære oljeutslipp ble mer og mer synlige, spesielt i områder med mye tankbåttrafikk. Oljen kunne drive inn mot kysten selv om den ble sluppet ut langt fra land. Dette var ikke et ukjent fenomen, men den store økning i tankskiptrafikk fra 1950-tallet og utover gjorde det til et stort og mer synlig problem. Fra før av fantes Oljesølkonvensjonen av 1954, som hadde kommet på plass etter britisk initiativ.³ Likevel var oppmerksomheten om problemene knyttet til oljesøl til havs svært liten i tiden før Torrey Canyon-ulykken.

Torrey Canyon-ulykken bidro til å skape en økende miljøbevissthet i IMCO, og organisasjonen utvidet sitt ansvarsområde angående miljøspørsmål. Dette skulle få stor betydning for organisasjonen. Torrey Canyon-ulykken markerer begynnelsen på IMCOs økte fokus omkring miljøet til havs. Den bidro til å endre synet på skipsfarten, og til å øke bevisstheten om nødvendigheten av nye miljøkonvensjoner til havs. Aller mest bidro Torrey Canyon-ulykken til å vise virkningene oljeutslippene hadde på miljøet. Denne ulykken tydeliggjorde behovet for internasjonale lover og regler som kunne regulere alle sider rundt slike katastrofer. Dette gjelder blant annet erstatningsansvar og staters rett til inngrep overfor skip som utgjør en miljøtrussel, i tillegg til nye miljøreglement for å redusere skipsfartens skade på miljøet. Torrey Canyon-ulykken og dens konsekvenser redegjøres det for i kapittel 3.

For IMCO som organisasjon har Torrey Canyon-ulykken blitt beskrevet som et ”godsend” av tidligere generalsekretær i IMCO, Colin Goad.⁴ Det var på begynnelsen av 1960-tallet tvil om IMCO som organisasjon ville overleve, og Torrey Canyon-ulykken kan sies å ha reddet organisasjonen. De norske rederne derimot stilte seg derimot skeptiske i begynnelsen, fordi de så at de nye tiltakene og reglene som etterhvert ble innført mest sannsynlig ville øke deres utgifter. Skipsfartens viktige stilling i Norge gjorde det i utgangspunktet vanskelig å gå inn for strengere miljøkrav fordi dette kunne påføre skipsfarten nye byrder. Samtidig var det vanskelig for Norge ensidig å støtte opp om skipsfartsinteresser. De norske delegatene på IMCO møter og konferanser ønsket ikke å fremstå som talerør for skipsfartinteresser, fordi dette kunne skape et negativt inntrykk av de norske forslagene blant de andre nasjoners

² M’Gonigle, R. Michael, og Zacher, Mark, *Pollution, Politics and International Law*, University of California 1979: 16

³ Ibid: 84-5

⁴ Ibid: 42

delegater. Dette ville gjøre det vanskeligere å komme frem til nye krav og reguleringer som Rederiforbundet fant akseptabelt. Et spørsmål som vil bli besvart i den sammenheng er: Hva var de norske strategiene for å fremme norske forslag og synspunkter i IMCO?

Rederiforbundet ønsket at ansvaret med miljøregulering av skipsfarten skulle ligge hos IMCO. I begynnelsen hadde Rederiforbundet hatt en negativ holdning til IMCO, og forbundet hadde i utgangspunktet ikke ønsket at IMCO skulle opprettes i det hele tatt. Denne holdningen kom imidlertid til å forandre seg. Årsaken til dette var blant annet en frykt for at om ikke IMCO fikk en reell påvirkning og eierskap til miljøsidene ved skipsfarten. Ville andre organisasjoner hvor skipsfartsnasjoner som Norge hadde mindre påvirkningskraft, kunne ta initiativ til strengere regulering av skipsfarten og vri skipsfartspolitikken i en retning mange av skipsfartsnasjonene ikke så seg tjent med. Et annet utfall kunne være at enkelt nasjoner innførte nasjonale regler på området. Dette ville kunne skape et virvar av lover og regler for skipsfartsnæringen å følge. Da var det bedre at IMCO, hvor skipsfartsnasjoner hadde mer innflytelse, og som var en organisasjon man var fortrolig med, fikk bestemme over miljøreguleringen av skipsfarten.⁵ Disse forholdene kom til å gjøre miljøregulering og strengere regelverk mer akseptabelt i Norge. Til sist skulle skipsfartskrisen på 1970 og 1980-tallet komme til å påvirke den norske IMCO-politikken. Et spørsmål som derfor blir belyst i oppgaven er: Hvordan reagerte Norge på skipsfartskrisen, og tilpasset sin politikk i IMCO etter dette?

1.2 Hva var målet i Norges IMCO-politikk?

Når det gjelder den norske IMCO-politikken er det spesielt ett hensyn som er med å påvirke de norske synspunktene og strategiene: Hensynet til redernes og skipsfartens interesser. Ofte ble dette gjort gjennom appell til prinsippet om *Havets frihet*. Det var i begynnelsen et ønske, om et skipsfartsregime med så lite statlig innblanding som mulig, som innebar skipsfartens rett til selvregulering. Først og fremst er begrepet om *havets frihet* et juridisk prinsipp som ble formulert av den nederlandske juristen Hugo Grotius' sitt verk *De Jure Praedae Commentaris*. Prinsippet går kort fortalt ut på at ingen stater skulle kunne gripe inn overfor skip til havs, og skip skulle ha rett til fri gjennomfart. Havet er med andre ord fritt.⁶ Ofte når det snakkes om *Havets frihet* i oppgaven er det derimot ofte snakk om skipsfartens rett til

⁵ UD, IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bd. 2 Brev fra stedfortredende direktør i Rederiforbundet Olav Malterud til Nærings og Handelsdepartementet 2 november 1968 s: 1-2

⁶ Cafruny, Alan, *Ruling The Waves, The Political Economy of International Shipping*, University of California Press, Berkeley: 43

selvregulering. Prinsippet fungerer ofte som en henvisning til skipsfarten slik den var før andre verdenskrig. Dette fordi mange på rederhold brukte begrepet om *havets frihet* som et ideal å trakte etter, og retorisk for å fremme egne synspunkter om statlige innblanding i skipsfarten. Det var likevel ikke snakk om et "fritt" regime. Det eksisterte konvensjoner og sedvaneregler i skipsfarten. Samtidig var mye av frakten til havs regulert gjennom ulike karteller. Det var med andre ord ikke snakk om et "laissez faire-system". For de norske rederne var det et ønske om et slikt regime, og dette går igjen i den norske politikken og holdningen til IMCO. Det var av den grunn en skepsis til IMCO i begynnelsen, og for de fleste former for regulering av skipsfarten. Dette hensynet til skipsfarten i IMCO-sammenheng, ser ikke ut til å ha avtatt etter at Norge ble en oljenasjon, men det ble reist noen dilemmaer når det gjaldt jurisdiksjon over sjøterritorium.

For å oppnå sine interesser i IMCO ble det fra norsk side jobbet med å redusere IMCOs rolle i skipsfarten, for at denne organisasjonen skulle få så liten innflytelse som mulig. Dette ble til å begynne med sett på som det ideelle for norske skipsfartsinteresser. Etter hvert ble IMCO mer anerkjent og godtatt på norsk side, men fortsatt gjaldt det å sørge for at tiltakene ikke ble belastende for de norske rederne. For eksempel når det gjaldt erstatning ved oljesøl, hvor det på norsk side ble det jobbet for å få på plass et fond for å avlaste rederne fra den økte byrden nye erstatningsregler påla dem. I etterkant av OPECs oljeboikott i 1973, gikk skipsfarten inn i en krise. Dette førte til en endring der Norge gikk inn for tiltak som representerte en betydelig inngripen i skipsfarten og hvor den reelle miljøgevinsten var liten i forhold til kostnadene. Da var årsaken et ønske om å bedre redernes markedssituasjon. Hele tiden ser vi at det er de norske skipsfartsinteressene som bestemmer den norske IMCO-politikken.

1.3 Aktører

De fire viktigste aktørene i Norge var Rederiforbundet, Handelsdepartementet, Sjøfartsdirektoratet og Utenriksdepartementet. Mellom disse aktørene var det et tett samarbeid i utformingen av Norges IMCO-politikk.

I skipsfartspolitikken er det spesielt Rederiforbundet og rederne som er de viktigste ikke-statlige innenriksaktørene i Norge. De hadde stor mulighet til å påvirke Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet i utformingen av skipsfartspolitikken. Det ser likevel ikke ut til å ha vært noen stor grad av uenighet om hva den norske politikken på dette området skulle være. De fleste aktørene på norsk side var enige om at skipsfartens behov var bestemmende. Rederiforbundet deltok med representanter i Norges IMCO-delegasjoner.

Avgjørelsene ble i siste instans fattet i Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet etter å ha vurdert ulike hensyn opp mot hverandre. Tilslutning til internasjonale avtaler og konvensjoner måtte avgjøres av Stortinget, men Stortinget fulgte innstillingene fra departementene uten mye debatt.

Sjøfartsdirektoratet er en av de viktigste aktørene i arbeidet på norsk side knyttet til IMCO. Direktoratet arbeider opp mot IMCO, og har ansvar for sikkerhet, miljø og helse til sjøs, og tar for seg det tekniske arbeidet i forkant og etterkant av IMCO-konferanser. Blant annet utredninger om hvilke tiltak som ville være gunstigst for Norge å gå inn for. Sjøfartsdirektoratet var sannsynligvis mindre opptatt av de politiske sidene ved skipsfarten, og rederinæringens behov, og veiet ulike løsninger opp mot hverandre ut fra et hovedsakelig faglig ståsted. Konklusjonene til Sjøfartsdirektoratet var likevel ikke nøytrale og uavhengige vurderinger: Direktoratet tok utgangspunkt i den norske flåten, og dens oppbygging og struktur, og dette påvirket konklusjonene i dets arbeid. Sjøfartsdirektoratet var derfor generelt på linje med Rederiforbundet om tiltakene som ble fremmet. Representanter fra Sjøfartsdirektoratet støttet også opp om den norske politikken som delegater til IMCO-møter.

Handelsdepartementet hadde kompetansen om norsk skipsfart, og kunne gi råd om hvilke tiltak som ville være best ut fra skipsfartens interesser. På Utenriksdepartementets side var det bred kompetanse på mange felt, blant annet folkerett og internasjonale forhandlinger. I Utenriksdepartementet ble det arbeidet mest med hvordan de norske standpunktene skulle fremmes på internasjonale konferanser, hvem Norge kunne samarbeide med, og hvordan de norske delegatene skulle forholde seg i debatter og voteringer.

Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet avgjorde norske forhandlingsposisjoner til IMCO-konferanser. Stortinget måtte ratifisere konvensjoner. Stortinget fulgte som regel Utenriksdepartementets og Handelsdepartementets innstillinger. Det var mange departementer og direktorater som jobbet opp mot IMCO. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet var mer miljøorientert enn de andre departementene, mens Handelsdepartementet var det departementet som var mest opptatt av skipsfarten som næringsinteresser, og den økonomiske gevinsten den representerte for Norge. Justisdepartementet tok for seg mye av det juridiske vedrørende IMCO, men da mest utredninger om inkorporering i norsk lovgivning. Utenom Justisdepartementet, var det Utenriksdepartementets rettsavdeling som jobbet med det juridiske i forkant av konferanser i IMCO.

1.4 Skipsfartsnasjoner

Blant de store skipsfartsnasjonene var Storbritannia og USA de sterkeste pådriverne for strengere miljø- og sikkerhetsreguleringer i denne perioden. Men disse to landene hadde ofte ulike løsninger og ulike prioriteringer. USA og Storbritannia var ikke de eneste landene som ønsket strengere regulering av skipsfarten, men var de to viktigste og mest toneangivende landene i IMCO. Fra amerikansk og britisk side ble det også jobbet iherdig diplomatisk med å samle støtte for sine forslag, og deres påvirkning la føringer for de andre landene i IMCO.

USA hadde en opinion som engasjerte seg i miljøraker, og en sterk oljebransje som hadde andre tilnærminger til miljøproblematikken enn de amerikanske rederne. De amerikanske rederne hadde litt innflytelse innad i USA. Størstedelen av den amerikanske flåten var registrert i Liberia og Panama, noe som ga dem en betydelig autonomi. Samtidig som USA gikk inn for strengere regler for rederne og høye lønninger til mannskap ombord på skip, ble bekvemmelighetsflaggstatene Liberia og Panama forsvart av amerikanske diplomater i internasjonale fora under debatter om bekvemmelighetsflagg.⁷ Amerikanske redere hadde nok derfor mer makt enn det den offisielle amerikanske politikken på skipsfartsområdet vitner om. Amerikanerne spilte på den måten åpenbart et dobbeltspill. Ser man derimot bort fra Liberia og Panama er det tydelig at amerikanerne likevel var veldig engasjert i miljøraker, og at dette fikk mye oppmerksomhet i amerikansk presse. USA hadde en stor vareimport, og var den største forbrukeren av maritime tjenester i verden. Mange utenlandske skipsredere var derfor avhengige av det amerikanske markedet. USAs sterkeste forhandlingskort var trusselen om å innføre nasjonale tiltak, som kunne få konsekvenser for hele den internasjonale skipsfarten.⁸ I Norge var det bekymring for at slike tiltak kunne bli innført.

Storbritannia spilte en aktiv rolle for å fremme strengere krav til skipsfarten på miljø og sikkerhetsområdet. Britene hadde allerede i 1954 sørget for at det ble utarbeidet en Oljesølkonvensjon som til en viss grad satte begrensninger for dumping av olje til havs. Etter at Torrey Canyon-ulykken hadde rammet England, foreslo statsminister Harold Wilson et ekstraordinært møte i IMCO som skulle se nærmere på oljesøl til havs og det maritime miljø.⁹ Dette var begynnelsen på IMCOs økte virksomhet. Britene støttet i større grad opp om oljeindustriens egne løsninger for å minske oljesøl, spesielt den såkalte *Load on Top*-

⁷ Cafruny 1987: 256

⁸ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 288

⁹ UD. 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bd.1, *United Kingdom calls on IMCO*, IMCO press release 4 april 1967

teknologien som går ut på å skille vann og olje fra hverandre i separasjonstanker, og *Crude oil washing* (COW) som gikk ut på å høytrykkspyle innsiden av oljetankene med lasten. Amerikanerne på sin side var mer interessert i å få på plass segregerte ballasttanker og dobbeltbunn i tankere. Tiltak som amerikanerne så på som helt nødvendige for å redusere oljesøl.

Blant andre land hvor skipsfartsinteresser ble høyt prioritert kan nevnes Norge, Japan, Liberia og Hellas, men også Sverige og Danmark. De skandinaviske landene samarbeidet også tett, og hadde formøter sammen. På norsk side var man ofte redd for å bli oppfattet som lobbyister for skipsfartsnæringen, og man måtte derfor forsøke å finne felles plattformer med andre land når man fremmet norske synspunkter i IMCO. Hellas er det landet som langt på vei hadde mest til felles med Norge når det gjaldt skipsfarten. Skipsfart var den viktigste næringen i begge land, flåtene var ganske like og opererte begge på spotmarkedet. Dette at de opererte på spotmarkedet førte til en sårbarhet for svingninger i etterspørselen, som skulle få store konsekvenser under skipsfartskrisen.

1.5 Teoretiske perspektiver

Flere teorier om internasjonalt samarbeid og regulering kan brukes til å forklare og belyse hva som ligger til grunn for hvordan internasjonale avtaler blir forhandlet frem, og forklare aktørenes handlinger i en slik sammenheng.

En teori jeg vil trekke frem er av statsviteren Robert Putnam. Denne bidrar til å forklare forhold som kan være nødvendige for å oppnå internasjonal enighet om avtaler og ratifisering av disse. Putnam mener det eksisterer et spill på to nivåer hos alle parter i forhandlingene. Ett på nasjonalt nivå med grupper som arbeider overfor landets myndigheter for å få gjennomslag for sine interesser, og ett på internasjonalt nivå hvor landets myndigheter forsøker å få gjennomslag for disse interessene, og eventuelt redusere det som måtte få negative konsekvenser på nasjonalt plan. Begge nivåer påvirker hverandre og partenes handlingsmønster.

Her kommer vi tilbake til de sterke skipsfartsinteressene på norsk side. I de fleste nasjoner vil det på innenriks nivå være grupper som lobber myndighetene og byråkratene til å jobbe for deres interesser.¹⁰ I Norge i IMCO sammenheng gjaldt det først og fremst Rederiforbundet.

¹⁰ Robert, Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics, the Logic of Two-Level Games" I *Double-Edge Diplomacy, International bargaining and Domestic Politics*, Red. P. B. Evans, H. K. Jacobson, R. D. Putnam, University of California Press, Berkeley og Los Angeles 1993: 436

Skipsfartsinteressene førte til at Norge fremmet forslag og tiltak som ville være positive for norsk skipsfart. Mens andre nasjoner uten like store skipsfartsinteresser som Norge, fremmet gjerne tiltak som var positive for deres interesser. For eksempel kunne land som hadde store oljeinteresser fremme miljøtiltak som i større grad rammet skipsfartsnæringen enn oljeselskapene. Mens kystnasjoner som Australia, og Canada kunne fremme tiltak som styrket kystnasjoners rettigheter og fratok skipsfarten rettigheter i deres farvann. Statene i IMCO hadde forskjellige nasjonale interesser, men måtte i IMCO forhandle frem regler som var akseptable for alle.

Dette krever en viss balansegang hos sentrale myndigheter. Det som virker fornuftig i det ene spillet kan fort få negative konsekvenser i det andre.¹¹ Dette gjør at ”spilleren” vil forsøke å få til en pakke som er akseptabel i begge spillene, og at dette ofte kan ende med at ”spilleren” velger det alternativet som er et minimum av hva som er akseptabelt for de ulike partene i begge spillene.¹²

Putnam mener disse to spillene foregår på to nivåer. Det ene nivået kaller han nivå I (vi kan her kalle det internasjonalt), hvor det forhandles internasjonalt om en avtale, og nivå II på det nasjonalt plan (som vi kan kalle nasjonalt) i etterkant av nivå I (internasjonalt) hvor det skal avgjøres om avtalen kan ratifiseres. Det foregår også forhandlinger og utredninger nasjonalt i forkant av arbeidet internasjonalt.¹³ For å oppnå ratifikasjon i nivå II (nasjonalt) må man derfor komme frem til et hvilket som helst kompromiss i nivå I (internasjonalt) som er akseptabelt i nivå II (nasjonalt). Kompromisset må òg være akseptabelt for alle spillernes nivå II (nasjonale) interesser.¹⁴

Internasjonalt press kan i tillegg bidra til å gjøre at avtaler blir ratifisert i land hvor det ikke er stor nasjonal interesse for avtalen, men der de ser seg tjent med å opptre samarbeidsvillig internasjonalt som følge av gjensidig avhengighet til andre stater.¹⁵ Vi ser flere ganger i IMCO at Norge godtar en avtale som isolert sett ikke blir sett på som gunstig for norske interesser. Stortingets debatt om, og ratifikasjon av IMCO-avtalen kan ses på som et eksempel på dette. Det kan også foregå ”tradeoffs” mellom forhandlere hvor en stat går med på noe

¹¹ Ibid: 436

¹² Ibid: 437

¹³ Ibid: 438

¹⁴ Ibid: 439

¹⁵ Ibid: 455

som den ikke er særlig tjent med, for å få noe annet den trenger eller ønsker seg.¹⁶ For eksempel skjedde dette blant annet med Norge i IMCO i 1969, da de norske delegatene til Brüsselkonferansen gikk med på en avtale om erstatningsansvar som var ugunstig for norske redere. Til gjengjeld vedtok konferansen en resolusjon om opprettelse av et internasjonalt fond for å avlaste rederne ved en eventuell ulykke.

Når det gjelder internasjonale skipsfartskonferanser skriver M'Gonichle og Zacher i sin bok *Pollution, Politics and International Law* at det er to steg før en konvensjons regler blir maritim praksis. Først må konvensjonen bli internasjonal lov gjennom ratifisering fra et tilstrekkelig antall medlemsland. Deretter må skip og stater følge opp kravene i konvensjonen. I begge stadier finnes problemer, som gjør innføringen av internasjonal lov på skipsfartsområdet vanskelig og tidkrevende¹⁷

I denne oppgaven snakkes det mye om skipsfartsregimer. Her har jeg brukt Alan Cafrunys teori om regimer i skipsfarten og endring av disse.¹⁸ Han viser til regimer i skipsfarten og overgangen mellom disse, i tillegg til årsakene til dette. I årene før andre verdenskrig eksisterte det ifølge Cafruny et regime hvor det var en konsentrasjon av makt i skipsfarten hos noen land, grupper og rederier.¹⁹ Etter andre verdenskrig fikk amerikanerne mer makt på dette området. USA hadde som skipsfartsnasjon vokst, og amerikanerne ønsket mer samarbeid etter annen verdenskrig. Dette førte til stor skepsis hos de tradisjonelle skipsfartsnasjonene i Europa, og skapte et nytt etterkrigsregime i skipsfarten i følge Cafruny.²⁰ I begynnelsen fikk dette liten konsekvens for skipsfarten, og representerte i hovedsak en videreføring av regimet i forkant av annen verdenskrig, men med et mektig USA og to nye store skipsfartsland Liberia og Panama. Senere ble dette regimet truet av utviklingslandenes ønske om å sikre vekst gjennom å sikre seg markedsandeler i den internasjonale skipsfarten.²¹ Dette arbeidet til utviklingslandene skjedde i hovedsak gjennom FNs konferanse om handel og utvikling (UNCTAD), men fikk også konsekvenser i IMCO. Selv om IMCO var de tradisjonelle skipsfartsnasjonenes organisasjon, forandret også denne organisasjonen seg. Etter skipsfartskrisen ble en stor del av den norske flåten registrert i andre land, og dette svekket Norges rolle som skipsfartsnasjon.

¹⁶ Ibid: 447

¹⁷ M'gonichel og Zacher 1979: 315

¹⁸ Cafruny 1987: 20-21

¹⁹ Ibid: 69

²⁰ Ibid: 87

²¹ Ibid: 149

1.6 Litteratur og kilder

Jeg har i hovedsak benyttet meg av materiale fra Utenriksdepartementets arkiv, men Riksarkivet, Stortingsarkivet og Rederiforbundets arkiv har også inneholdt mange bidrag. Det meste angående Norges forhold til IMCO er å finne i brev, referater og rapporter i Utenriksdepartementets arkiv. Arkivmaterialet om IMCO har ofte vært av en svært teknisk art, noe som har gjort det til en svært krevende jobb å lese og forstå innholdet i materialet, og velge ut det mest relevante. Etter å ha satt meg inn i IMCOs arbeid og noe av historien valgte jeg å se nærmere på miljødelen av IMCOs arbeid. Fordi dette var det mest kontroversielle området av IMCOs politikk, og begynnelsen på en stor forandring både for organisasjonen og Norges arbeid opp mot IMCO.

Jeg har også snakket med forhenværende direktør i Rederiforbundet, David Vikøren på telefon, men det er begrenset med muntlige kilder relevante for mine undersøkelser. Noe Vikøren påpekte i samtalen. Mange er døde og andre husker lite om sakene. Jeg har også gått gjennom noe sekundærlitteratur, men det har vært skrevet lite om IMCO og IMO generelt tidligere, og det har vært begrenset hva jeg har fått ut av dette. Allikevel er det en bok som tar for seg mye av det som er tema for denne oppgaven på et generelt og innførende plan: R. Michael M'gonichle og Mark W. Zachers bok *Pollution, Politics and International Law* fra 1979. Denne boken gir en god oversikt over de viktigste problemstillingene i miljøpolitikken i IMCO og amerikanske og britiske holdninger til disse. Boken sier derimot lite om norske holdninger til skipsfartspolitik og arbeid i IMCO i perioden denne masteroppgaven tar for seg. Kildene som er brukt i denne boken er i hovedsak IMCO-rapporter, møtoreferater fra konferanser og komitéarbeid i IMCO, IMCO-sirkulære, FN-rapporter, dokumenter fra de store oljeselskapene og forskjellige forskningsartikler.

Ikke alle kildene har resultert i henvisning i fotnotene, men har bidratt til at jeg har kunnet danne meg et større bilde og en bedre forståelse av Norges forhold til IMCO i denne perioden. Dette har etter min mening ikke redusert etterprøvbareheten til oppgaven på noen måte.

1.7 Metode

Det legges mye vekt på motiv og årsaksforklaringer i denne oppgaven. Tilnærmingen min har vært å se på hvilke motiver aktørene på norsk side hadde med sitt arbeid opp mot IMCO, og de internasjonale aktørenes motiver for sin politikk i IMCO. Jeg argumenterer for at det viktigste motivet på norsk side var å sikre redernes interesser. Forskjellige betraktninger hos aktørene påvirket deres politikk. På norsk side var det skipsfartsnæringens sterke stilling,

mens det i andre land var andre hensyn som oljeselskapenes stilling, fiskerinæring, turisme og miljø. Landene i IMCO hadde derfor ulike metoder for sin politikk. Det er en vis kontinuitet i Norges holdning til skipsfartsspørsmål. Det gjaldt hele tiden å sikre norske skipsfartsinteresser, og dette reflekteres i den norske IMCO-politikken. Når denne endrer seg var dette fordi forholdene i skipsfarten endret seg eller av strategiske årsaker. Hovedhensynet var uansett hele tiden det samme. Det legges derfor en del vekt på de norske motivene, og handlingsfeltet de norske delegatene i IMCO-møter hadde for å fremme sine ønsker.

De viktigste årsakene til endring i arbeidet til IMCO og det norske arbeidet opp mot IMCO var Torrey Canyon-ulykken i 1967 og skipsfartskrisen 1973-1987. De fleste konvensjoner og regler utarbeidet i IMCO representerte minste felles multiplum. Bare gjennom store ytre begivenheter ble det skapt et engasjement for større endringer og tiltak i IMCO.

I arbeidet med denne oppgaven har forholdt meg til kildemateriale i Norge. Jeg har derfor lagt stor vekt på de meninger og holdninger jeg har møtt på i kildematerialet, men dette har også fordret en kritisk holdning til de påstander og meninger jeg har støtt på i kildearbeidet. For å unngå en bias i redegjørelser av de andre IMCO-medlemmenes forslag, motiver og politikk i IMCO.

1.8 Oversikt over oppgaven

Oppgaven er bygget opp kronologisk og består av fem kapitler i tillegg til innledning og konklusjonskapittel. Kapitlene 3-6 er de mest sentrale for å belyse oppgavens problemstillinger. Kapittel 2 tar for seg begynnelsen på IMCO, og hvordan organisasjonens formål og ikrafttredelse ble motarbeidet i Norge. Kapittel 3 og 4 tar for seg tiden etter Torrey Canyon-ulykken og det tidlige arbeidet med miljøspørsmål og de juridiske sidene ved skipsfartsulykker. Her diskuteres de ulike tiltakene som Norge ønsket i denne sammenheng: En fondskonvensjon for å avlaste rederne, og et fokus på kravene i Oljesølkonvensjonen i utarbeidelsen av nye krav under Forurensningskonferansen. Kapittel 5 tar for seg årsakene til at Forurensningskonvensjonen ikke ble ratifisert. I tillegg legges det vekt på skipsfartskrisen for å forklare hvorfor arbeidet med miljøkonvensjoner til havs, og nye regler for dette likevel vekkes til live igjen. I kapittel 6, som er det siste ordinære kapittelet handler det om Konferansen for tankships sikkerhet og hindring av forurensning fra tankskip i 1978 (TSPP), og arbeidet opp mot denne. Resultatene av denne konferansen, amerikanernes kompromissvilje, og norsk skuffelse over amerikanernes vilje til å inngå kompromiss. Her belyses hvorfor de norske delegatene gikk inn for segregert ballastkapasitet (SBT) på

konferansen, og den norske tiltroen til at amerikanerne ville trumfe gjennom SBT på eksisterende skip. Til forskjell fra tidligere samarbeidet de norske delegatene her med amerikanerne for strengere regulering. Kapittel 7 er konklusjonskapittelet.

I Norge var det til å begynne med stor skepsis til opprettelsen av IMCO, og det var få i Norge som ønsket regulering av skipsfarten i fredstid.²² Da IMCO likevel ble opprettet så norske myndigheter seg best tjent med å være med for å kunne påvirke organisasjonen innenfra. På den måten kunne man jobbe for at IMCO ikke skulle regulere de politiske og økonomiske sidene ved skipsfarten, men bare konsentrere seg om rent tekniske sider ved skipsfarten. Hensikten med dette kapittelet er å gi en oversikt over Norges forhold til IMCO i tiden før Torrey Canyon-ulykken.

2.1 Tiden før IMCO

Mange forsøk på samarbeid og regulering i skipsfarten ble gjort i tiden før den Mellomstatlige Rådgivende Skipsfartsorganisasjonen (IMCO, senere IMO²³) ble opprettet i 1959. Organisasjonen ble ratifisert i 1958.²⁴ IMCO måtte ha ratifikasjon fra 21 land, hvorav minst syv av disse måtte ha en samlet tonnasje på minimum én million dødvekttonn.²⁵ Dermed kunne mange av de store skipsfartsnasjonene som var skeptiske til IMCO vente med å ratifisere for på den måten utsette etableringen av IMCO.

Skipsfarten var i hovedsak regulert gjennom sedvane, men det hadde vært noen forsøk på regulering. Under den annen verdenskrig ble de allierte skipsfartsnasjonenes flåter samlet under Combined Shipping Adjustment Board fra 1942.²⁶ Senere ble United Maritime Authority etablert i 1945. United Maritime Authority var en ad hoc-organisasjon som skulle regulere skipsfarten for å tilpasse tonnasje til de behovene og oppgavene som var viktige i tiden etter annen verdenskrig. Det var blant annet viktig å frakte forsyninger til områder som tidligere hadde vært okkupert.²⁷ United Maritime Authority var antagelig den viktigste forløperen til IMCO. En mellomstatlig maritim organisasjon med hensikt å regulere skipsfarten var dermed ikke noe helt nytt og IMCO var på mange måter en videreføring av

²² Cafruny 1987:83

²³ IMCO hadde "Consultative" i navnet frem til 1982, men heter nå bare IMO. Denne oppgaven vil ta for seg IMO i tiden før de fjernet "Consultative". Derfor vil IMO i resten av oppgaven bli referert til som IMCO.

²⁴ Cafruny 1987: 84

²⁵ Ibid

²⁶ Henry, Elmira Cleopatra, *The Carriage of Dangerous Goods by Sea*, Frances Pinter (Publishers), London 1985: 37

²⁷ Egeland, Jon, *Vi skal videre, Norsk Skipsfart etter Den annen verdenskrig, perioden 1945-1970*, H. Aschehoug Oslo 1971: 242

tidligere forsøk på regulering av skipsfarten. Likevel skilte IMCO seg ut fordi den skulle fungere i fredstid, og regulere områder av skipsfarten som tidligere ikke hadde blitt regulert.

United Maritime Authority var basert på et bredt og omfattende samarbeid mellom de viktigste skipsfartsnasjonene på alliert side, og kontrollerte under annen verdenskrig 90 prosent av flåten i verden som ikke tilhørte aksemaktene.²⁸ Spesielt USA var en viktig initiativtaker for dannelsen av organisasjonen, og sørget for at det etter krigen ble opprettet en midlertidig organisasjon: Provisional Maritime Consultative Council, som ble opprettet etter United Maritime Authority. Denne midlertidige organisasjonen skulle bare legge til rette for samarbeid til det kom på plass en permanent skipsfartsorganisasjon.²⁹

USA var pådriver for økt samarbeid i skipsfarten etter krigen. Dette var en del av det økte engasjementet USA påtok seg i verden etter andre verdenskrig. Etter andre verdenskrig hadde det skjedd forandringer i det internasjonale system. De europeiske stormaktene lå nede etter mange år med krig som hadde kostet mange menneskeliv og ressurser. USA hadde også lidd store tap, men kom seirende ut av krigen. USA ble det nye politiske og økonomiske sentrum i det internasjonale systemet. Etter alle årene med krig var det nødvendig med gjenoppbygging for å skape gjenreisning og vekst. Internasjonalt arbeidet amerikanerne med å få på plass internasjonale organisasjoner, et arbeid som ble påbegynt under krigen. Amerikanerne fikk stor innflytelse på de institusjoner som ble skapt i denne perioden. I IMCO skulle amerikanerne få en viktig rolle, og var sammen med britene de viktigste pådriverne for organisasjonen.³⁰ USA var en av de største skipsfartsnasjonene på denne tiden. I tillegg fantes det mange amerikanske skip registrert i Panama og Liberia. Skipsfart var likevel ikke den viktigste næringen i USA, og de amerikanske redere hadde langt mindre påvirkningskraft på sine myndigheter enn redere hadde i land som Norge og Hellas.

2.2 IMCO blir dannet og lagt på is

Etter krigen ønsket britiske og amerikanske regjeringer fortsatt å ha et overordnet organ som regulerte skipsfarten og videreføre mye av samarbeidet fra krigen. Amerikanerne og britene ønsket at en slik ny skipsfartsorganisasjon skulle regulere alle sider ved skipsfarten. Amerikanerne mente at internasjonale organisasjoner ville være nødvendige for å skape og

²⁸ United Maritime Consultative Council, *International Organization*, 1947, vol 1, hefte 1: 150-152

²⁹ Ibid: 151

³⁰ Cafruny 1987: 83

opprettholde fred i etterkrigstiden.³¹ Amerikanerne ønsket derfor å etablere et økonomisk og politiskrammeverk for gjenoppbygging og vekst i etterkrigstiden.³²

Tanken om at en mellomstatlig organisasjon skulle regulere skipsfarten var noe de tradisjonelle skipsfartsnasjonene, med unntak av USA og Storbritannia, i hovedsak motsatte seg. De ønsket å beholde et skipsfartsregime som bygde på prinsippet om havets frihet, slik at bransjen skulle fortsette å være tilnærmet selvregulert. Rederne ønsket å beholde det gamle skipsfartsregimet, uten statlig innblanding i fastsetting av ruter og skipsrater. Det var frykt for at IMCO ville blande seg inn i dette, og blant annet utarbeide et kvotesystem for hvor mye tonnasje hvert land kunne frakte.³³ Ettersom IMCO skulle bygges på samarbeidet fra krigen, hvor man hadde regulert tonnasjen, mistenkte man fra rederhold og i skipsfartsnasjoner at dette kunne bli videreført i den nye organisasjonen.³⁴

2.3 Norsk holdning til opprettelsen av en mellomstatlig skipsfartsorganisasjon

Norge og Sverige var blant de mest kritiske til å opprette en mellomstatlig skipsfartsorganisasjon.³⁵ I 1948 på FNs Maritime konferanse i Genève ble det likevel vedtatt at IMCO skulle opprettes da IMCO-konvensjonen ble utformet. De norske delegatene på dette møtet stemte avholdende i voteringen.³⁶ At IMCO fikk inn "Consultative" i navnet sier noe om rollen nasjonene på FNs Maritime konferanse la opp til at IMCO skulle få. IMCO skulle bare være et konsulterende organ med så liten innflytelse som mulig.³⁷ Det tok likevel over 10 år etter opprettelsesvedtaket før IMCO tilslutt ble etablert.

Det kommer frem i et notat til Utenriksdepartementet fra den norske ambassaden i Athen, at Hellas trakk sin ratifikasjon i 1956 etter press fra greske redere for på den måten å forsøke å få utsatt opprettelsen av IMCO. Det kommer også frem i det samme notatet at svenske UD

³¹ Cafruny 1987: 84- 85

³² Ibid: 70

³³ Riksarkivet (RA) Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011 IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organiaztion), 1958-1959 : H. J. Darre Hirsch, Brev til Utenriksdepartementet, 6. September 1958

³⁴ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011 IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organiaztion), 1958-1959 : Hersleb Vogt, vedlegg til et notat, avskrift av et svensk notat til japansk UD, Tokyo 19. mai 1958

³⁵ Cafruny 1987: 84-85

³⁶ Stortingsarkivet: 1958 DOK nr 16, debatt 21/10 – ang. offentliggjørelse av ST. prp. Nr. 83, inst. S.B., debatt 16/6-1953 – om tiltredelse av overenskomsts om opprettelsen av Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartorganisasjon.: 3

³⁷ M'Gonigle og Zacher 1979: 40

jobbet med å få gresk støtte til å endre IMCO-konvensjonen.³⁸ De skandinaviske landene jobbet med å få til en endring av IMCO-konvensjonen slik at den ikke senere skulle kunne brukes som argument for å utvide IMCOs virkningsfelt til å gjelde de politiske og økonomiske sidene ved skipsfarten. Dette ble avvist av amerikanerne, fordi de mente det ville være uklokt å åpne for endringer av konvensjonen. De fryktet dette kunne oppmuntre flere nasjoner til å sende inn endringsforslag, og mente konsekvensene av dette var vanskelig å forutse. Amerikanerne var interessert i å begrense IMCOs virkningsområde og således beholde den eksisterende konvensjonen.³⁹ Norge hadde ved flere anledninger forsøkt å fremme endringsforslag til konvensjonen, men ingen av disse ble vedtatt. Norge argumenterte for at det var vanskelig å få til en ratifikasjon av IMCO så lenge konvensjonen åpnet for at IMCO kunne ta for seg mer enn bare de tekniske sidene ved skipsfarten.⁴⁰

Noe av årsaken til at ratifiseringen tok så lang tid, synes å være grunnet liten støtte for opprettelsen av IMCO blant rederne i de viktigste skipsfartslandene.⁴¹ På norsk side var rederne og myndighetene bekymret for at Norge, og land som Norge. Som ønsket et så liberalt skipsfartsregime som mulig. Kunne risikere å havne i mindretall i IMCO. Her er det igjen snakk om et skipsfartsregime på linje med det som eksisterte forut for andre verdenskrig. Et regime hvor de tradisjonelle skipsfartsnasjonene dominerte. Det var nærmest umulig for utviklingsland og nasjoner uten en flåte av betydning å komme inn på markedet. En av truslene som ble oppfattet på norsk side knyttet til IMCO, var at organisasjonen ville gi nasjoner som ønsket å beskytte sin egen skipsfart, og ta i bruk flaggdiskriminering og andre proteksjonistiske tiltak for å bygge opp egen flåte. Kunne få makt og midler til å gjøre dette gjennom IMCO.

I IMCO kunne dette dermed føre til en dreining av skipsfarten bort fra tanken om *Havets frihet*, i betydningen selvregulering, til mer regulering og proteksjonisme. Spesielt Argentina og Ecuador sine tiltredelseserklæringer til IMCO vakte bekymring i Norge. Argentinske representanter fremholdt at konvensjonen åpnet for preferansetiltak. Dette fikk støtte blant de fleste latinamerikanske land som ønsket å frakte varer på egne skip gjennom

³⁸ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011 IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959: Kjell Christiansen, Charges d'affair ved den norske ambassaden i Aten. Brev til UD, 13 mai 1958

³⁹ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011 IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959: Rindal, Inge, UD notat, 8 mai 1958 s 1

⁴⁰ Ibid: s 2-3

⁴¹ Egeland 1971: 249-250

flaggdiskrimineringstiltak.⁴² Et spørsmål mange stilte seg var hvordan organisasjonens politikk ville bli med så mange motstridende meninger representert.

Unntaket blant de tradisjonelle skipsfartsnasjonene var i hovedsak USA og Storbritannia, selv om det ser ut til å ha vært en del skepsis hos mange av de britiske rederne.⁴³ Også i USA uttrykte noen redere skepsis til IMCO. I en resolusjon fra American Merchant Marine Institute (AIMS), kommer det frem at også noen amerikanske redere var skeptiske til IMCO-konvensjonen, men som følge av den nye aksepten for begrensning av IMCOs ansvarsområde forsvant betenkelighetene amerikanske redere hadde utover på 1950-tallet.⁴⁴

De tradisjonelle skipsfartsnasjonene hvor rederne hadde en sterk stilling, ønsket et så liberalt skipsfartsregime som mulig. De ønsket stor grad av selvregulering og liten statlig innblanding. Disse nasjonene fryktet for å havne i mindretall i en ny skipsfartsorganisasjon, hvor tiltak for å begrense proteksjonisme og fremme frihandel ikke ville stå høyt på dagsorden.⁴⁵ På lengre sikt kunne dette føre til en dreining av skipsfarten mot et mer regulert regime.

Samtidig kan man jo si at IMCO også ville gjort det mulig for de norske delegatene til IMCO å påvirke resultatet, i det minste kunne de forsøke å sabotere og utsette vedtak av proteksjonistiske tiltak. Det er rimelig å anta at Norge som var en betydelig skipsfartsnasjon ville få innflytelse i en slik skipsfartsorganisasjon. Norge var i 1957 verdens tredje største skipsfartsnasjon etter Storbritannia og USA, altså en betydelig aktør i skipsfarten på tross av at Norge er et lite land i internasjonal sammenheng.⁴⁶

Fra redernes ståsted så man ikke noe behov for en ny organisasjon som skulle regulere skipsfarten i fredstid. Når det gjaldt sikkerhetsreguleringer var rederne i det store og hele fornøyd med de kanalene hvor dette ble regulert blant annet gjennom klassifiseringsselskaper, slik som Det Norske Veritas og Lloyds. Det eksisterte også noen konvensjoner som regulerte

⁴² RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959 : Rindal, notat 8 mai 1958

⁴³ Egeland 1971: 249

⁴⁴ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959 : Thurston B. Moore, Brev til Walter F. George formann i Senatets Utenrikskomité. 3 februar 1955

⁴⁵ Frihandel må her forstås som selvregulering, ikke nødvendigvis fri handel. Som en beskyttelse av det gamle skipsfartsregimet, slik at det kunne fortsette uten innblanding fra myndigheter og internasjonale organisasjoner.

⁴⁶ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959 : I følge et vedlegg i et UD notat, av Inge Rindal, 1958

noen sider ved skipsfarten, men de fleste av dem må likevel sies ikke å ha vært stort mer enn nedskrevne sedvaneregler som hadde blitt utviklet over tid. Også fra klassifiseringssamfunnenes side var man mistenksom til IMCO, og de var redde for å bli undergravd av den nye organisasjonen.⁴⁷ IMCO ville på mange måter ta over mye av den rollen klassifiseringsselskapene hadde når det gjaldt å sette krav til sikkerhet. På den annen side kunne det være positivt for klassifiseringsselskapene med et mer helhetlig universalt regelverk å forholde seg til. Det Norske Veritas kom til å samarbeide med IMCO om å utvikle nye regelverk, og den tidlige skepsisen DNV hadde til IMCO ble mindre over tid. DNV var allerede engasjert i sikkerhetsproblematikken til havs og hadde dermed mye å bidra med av kunnskap og erfaring. Dette skulle komme til å minske skipseiernes og verftenes handlingsrom i byggingen og driften av skip.⁴⁸ Etter hvert fikk også klassifiseringsselskapene egne representanter i IMCO, og kunne dermed være med å påvirke organisasjonen direkte.

Generelt var de skandinaviske landene i begynnelsen motstandere av IMCO. Fra den norske ambassaden i Tokyo ble det rapportert at svenskene hadde forsøkt å overtale japanerne til ikke å ratifisere konvensjonen. I et brev fra den svenske ambassaden i Tokyo kommer det frem at svenskene lot til å henvende seg på vegne av de skandinaviske landene så sent som i 1957. Svenskene ga opp forsøket med å påvirke japanerne da det ble klart at Japan kom til å ratifisere.⁴⁹ Svenskene var nesten mer kritiske enn nordmennene. Både Sverige og Norge hadde fått plass i IMCOs råd i henhold til et vedlegg til IMCO-overenskomsten, men amerikanerne truet med at de ikke ville garantere for disse plassene om ikke Norge og Sverige ratifiserte IMCO-konvensjonen.⁵⁰ Både Norge og Sverige deltok i det forberedende arbeidet til IMCO, men da bare som FN medlemmer.

Stortinget går inn for norsk medlemskap i IMCO

Etter en omfattende prinsipiell debatt hva gjaldt forholdet til internasjonale organisasjoner. Vedtok Stortinget at Norge skulle slutte seg til IMCO, men bare hvis det skulle vise seg at

⁴⁷ Egeland 1971: 318

⁴⁸ Andersen, Håkon og Collett, Petter. *Anchor and Balance, Det Norske Veritas 1864-1989*. J. W. Cappelens Forlag A.S. Oslo 1989: 209

⁴⁹ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959 : Vogt, Hersleb, Notat, Tokyo 19 mai 1958

⁵⁰ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO, Telegram til Utenriksdepartementet, 8 Januar 1959

organisasjonen ville bli en realitet.⁵¹ Dette var ønsket av Utenriksdepartement, Industridepartementet og fra Rederiforbundets side i deres innstilling til Stortinget.⁵² Rederiforbundet var som nevnt tidligere de mest skeptiske, men godtok IMCO da det ble klart at organisasjonen kom til å bli en realitet. IMCO ble realisert våren 1958, da japanske myndigheter ratifiserte konvensjonen.⁵³ Norge fulgte etter og ratifiserte 29. desember 1958, og deltok på første møtet i IMCO i januar 1959. På det første møtet møtte representanter fra Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet, Rederiforbundet og Sjøfartsdirektoratet for Norge.⁵⁴ Den norske regjeringen kunne melde Norge inn i IMCO da det ble klart at organisasjonen ville bli en realitet med eller uten Norge.

Det var særlig punktene i IMCO-konvensjonen om at IMCO skulle ta del i de kommersielle og politiske sidene i skipsfarten, som de norske rederne var skeptiske til. Utover på 1950-tallet ble det allikevel en uformell enighet om at IMCO-konvensjonen skulle tolkes i retning av at IMCO bare skulle regulere de tekniske sidene ved skipsfarten.⁵⁵ Dette var også et kompromiss Norge kunne gå med på. Norges representant til IMCO, skipsreder Leif Høegh, sørget også for at det norske kravet om at IMCO ikke skulle favne over annet enn de tekniske sidene i skipsfarten, ble prioritert innad i redergruppen og i ulike komiteer i IMCO for å sørge for at dette også ble tilfelle.⁵⁶ Det var med andre ord viktig for Norge at IMCO ikke ble et organ med innflytelse over de politiske og økonomiske sidene ved skipsfarten.

I et brev til Utenriksdepartementet i 1958 gir Rederiforbundets direktør, H. J. Darre Hirsch, uttrykk for at selv om det de facto var en slik begrensning i hvordan IMCO-konvensjonen ble tolket, var dette ingen garanti for at IMCO bare ville begrense seg til kun de tekniske sidene av skipsfarten. I utkastene til arbeidsprogram for de neste to årene, som den forberedende komiteen til IMCO hadde utarbeidet, var det lagt opp til at IMCO i de to første årene bare skulle drive med rent tekniske sider ved skipsfarten. Likevel var man i Rederiforbundet redde

⁵¹ Stortingsarkivet: 1958 DOK nr 16, debatt 21/10 – ang. offentliggjørelse av ST. prp. Nr. 83, inst. S.B., debatt 16/6-1953 – om tiltredelse av overenskomst om opprettelsen av Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartorganisasjon.: 6 og 35

⁵² Ibid: 7

⁵³ Cafruny 1987: 84

⁵⁴ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO, Notat Christian Brinch, Handelsdepartementet

⁵⁵ M'Gonigle Zacher 1979: 41

⁵⁶ Egeland 1971: 251

for at generalforsamlingen i IMCO ville overkjøre dette og vedta andre oppgaver og budsjett for IMCO.⁵⁷

Rederiforbundet vurderte at IMCO på lang sikt ville begynne å regulere politiske og økonomiske sider ved skipsfarten. Det fremgår også av H. J. Darre Hirsch sitt brev at regjeringen ikke delte Rederiforbundets syn i denne saken, og at Rederiforbundet av den grunn hadde innfunnet seg med det faktum at Norge kom til å bli medlem av IMCO.⁵⁸

Norge ratifiserte konvensjonen med det forbehold at Norge på ny ville ta stilling til sitt medlemskap i IMCO dersom organisasjonen, begynte å regulere flere sider av skipsfarten (spesielt de økonomiske og politiske sidene). Det var viktig for Norge at prinsippet om *havets frihet* ble opprettholdt. De gamle skipsfartsnasjonene (unntatt USA) ønsket å være relativt frie og ikke risikere å havne i mindretall i en organisasjon hvor proteksjonistiske stater kunne få flertall, diktere agendaen og regulere skipsfarten på en måte som tjente dem fremfor de gamle skipsfartsnasjonene. Norge ønsket i så måte å opprettholde status quo. Et slikt forbehold var kontroversielt siden det var direkte motstridende med ordlyden i artikkel 1 b) i konvensjonen:

[T]o encourage the removal of discriminatory action and unnecessary restrictions by Governments affecting shipping engaged in international trade so as to promote the availability of shipping services to the commerce of the world without discrimination; assistance and encouragement given by a Government for the development of its national shipping and for the purposes of security does not in itself constitute discrimination, provided that such assistance and encouragement is not based on measures designed to restrict the freedom of shipping of all flags to take part in international trade;⁵⁹

Denne delen av IMCO-konvensjonen skapte usikkerhet om hvorvidt IMCO ville regulere de økonomiske og politiske-sidene av skipsfarten. Ikke nødvendigvis med det første, men organisasjonen kunne tenkes å utvikle seg i en retning mot mer regulering på disse områdene, og en slik utvikling kunne bli legitimeres med denne ordlyden i konvensjonen.

2.4 Debatt om IMCO i Stortinget

Høyres mangeårige leder Carl Joachim Hambro var en av dem som uttrykte mest skepsis til IMCO under debatten i Stortinget. Han var blant annet urolig for at norsk kunnskap og

⁵⁷ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959: Vikøren, David, Notat, 31.5.1958

⁵⁸ RA Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv, RA/S1381/D/L0011 -L0011IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), 1958-1959 : Hirsch, Darre H.J., brev til utenriksdepartementet 6 september 1958.

⁵⁹ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad056.asp besøkt 19.04.2012

teknologi på skipsfartsområdet ville bli brukt av andre nasjoner som ønsket seg en egen flåte, og at de ville bruke IMCO til å få innsyn i dette. Hambro ville ikke dele kunnskap med andre fordi dette kunne frata Norge konkurransefortrinn.⁶⁰ Debatten handlet primært om IMCO, men Hambros retorikk tok mer for seg internasjonalt samarbeid generelt og ikke så mye om hva IMCOs arbeidsområde skulle være. C. J. Hambro tilhørte en gruppe på Stortinget som har blitt kalt "de nasjonalkonservative" av historikerne Knut Reidar Eriksen og Helge Pharo. Disse nasjonalkonservative fryktet suverenitetstap for Norge.⁶¹ Arbeiderpartiets Finn Moe var i sine innlegg i debatten opptatt av muligheten Norge kunne ha til å påvirke innad i organisasjonen og at det derfor ville være en fordel å være med.⁶² Finn Moe var utenrikskomiteens formann, og var på linje med utenriksminister Lange, og statsminister Gerhardsen i Norges tilnærming til vesten etter annen verdenskrig.⁶³ Denne fordelingen av å være med synes å ha vært hovedårsaken til at Stortinget valgte å gå inn for at Norge kunne bli med i IMCO. Det pragmatiske hensynet om at det var bedre å være med enn utenfor hvis IMCO ble en realitet vant frem. Stortinget valgte enstemmig å støtte innstillingen fra Utenriksdepartementet og Handels og skipsfartsdepartementet, på tross av at debatten bar preg av stor usikkerhet rundt hvorvidt Norge ville være tjent med medlemskap i IMCO. Det virker som om Stortingsrepresentantene helst ønsket at IMCO aldri skulle bli noe av, men hvis det først skulle bli en realitet så ville det være lurt om man fikk være med og påvirke. Debatten i Stortinget gikk ikke detaljert inn på verken IMCOs arbeidsområde eller formålet med organisasjonen.

Da det ble klart at IMCO ville bli en realitet etter Japans tiltredelseserklæring, ble Stortinget innkalt på nytt i 1958 for igjen å se på saken. Utenriksminister Halvard Lange påpekte i sin innledning til Stortinget at det hadde vært stor usikkerhet til hvorvidt IMCO ville bli en realitet siden sist Stortinget hadde behandlet saken og mye hadde skjedd siden den gang. Noen land, blant annet Hellas hadde ratifisert, men senere trukket ratifiseringen. Dette reiste spørsmålet om grunnlaget for Stortingets tidligere vedtak var svekket. Det var også kommet nye sider ved saken, som det ble ansett som nødvendig å redegjøre for i Stortinget. Så for formalitetens skyld ble saken tatt opp på ny. Utenriksminister Lange tok opp en del av det

⁶⁰ SA: 1958 DOK nr. 16, debatt 21/10 – ang. offentliggjørelse av ST. prp. Nr. 83, inst. S.B., debatt 16/6-1953 – om tiltredelse av overenskomst om opprettelsen av Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartsorganisasjon.: 30

⁶¹ Eriksen, Knut Reidar, Pharo, Helge, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965, norsk utenrikspolitikk historie bind 5.*, Universitetsforlaget i Oslo 1997: 25

⁶² SA: 1958 DOK nr. 16, debatt 21/10 – ang. offentliggjørelse av ST. prp. Nr. 83, inst. S.B., debatt 16/6-1953 – om tiltredelse av overenskomst om opprettelsen av Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartsorganisasjon.: 31

⁶³ Ibid: 24

som hadde skjedd siden 1953 og nevnte blant annet at Norge, Sverige og Danmark uten resultat hadde forsøkt å endre IMCOs formålsparagraf. Lange fremholdt også at det i mange rederkretser var et ønske om å holde Norge utenfor, også om organisasjonen ble dannet.⁶⁴

Norsk sjømannsforbund var i motsetning til rederne positivt innstilt til norsk medlemskap i IMCO. Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet hadde ennå betenkeligheter om hvorvidt Norge var best tjent med å stå utenfor eller innenfor. Utenriksminister Lange påpekte videre at utviklingen gikk slik man ønsket fra norsk side, med arbeidet i den forberedende komité som eksempel. Her hadde det blitt gjort klart at IMCO ikke skulle ta seg av de politiske og økonomiske sidene i skipsfarten. Som følge av dette innstilte derfor Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet for norsk medlemskap. På slutten av sin innledning la Lange til at et forbehold i Norges tiltredelseserklæring trolig ikke ville bli godtatt av de øvrige medlemslandene i IMCO.⁶⁵ Utenriks og konstitusjonskomitéen ble enig om en innstilling om norsk tiltredelse i IMCO etter noe debatt. Norge ratifiserte konvensjonen og ble med det medlem i IMCO 29. desember 1958.⁶⁶

2.5 IMCO etter ratifisering

IMCO begynte som tidligere nevnt ikke på bar bakke, og bygget på tidligere forsøk med internasjonalt samarbeid i skipsfarten. Det gjaldt spesielt samarbeid som hadde utviklet seg som en konsekvens av andre verdenskrig, og de planer som under krigen ble utviklet for å fremme en mer organisert internasjonal orden. Spesielt med hensyn til de behov som meldte seg etter krigen. I tillegg må det nevnes at det også fantes noen konvensjoner til havs i tillegg til vanlig sedvaneregler som til en viss grad var med å regulere skipsfarten. Mange av disse ble inkorporert i IMCO, da IMCO ble ratifisert i 1958. Den viktigste av dem er Sjøsikkerhetskonvensjonen fra 1914 som er en av konvensjonene som eksisterte forut for IMCO og som ble inkorporert i IMCO da IMCO ble opprettet for å samle de ulike konvensjonene under samme skipsfartsorganisasjon. Sjøsikkerhetskonvensjon ble opprettet rett etter Titanic ulykken. Denne konvensjonen har siden den kom på plass blitt endret og tilpasset. Mye på grunn av nye ulykker i skipsfarten som skapte behov for nye regler.⁶⁷

⁶⁴ RA 75-4-7 IMCO Høyres politiske arkiv u75 internasjonalt ST. prp. nr. 131 *Om Stortingets samtykke til tiltredelse av overenskomst om den Mellomstatlige Rådgivende Skipsfartsorganisasjonen (IMCO)* s 1

⁶⁵ Ibid. s 3

⁶⁶ RA IMCO Høyres politiske arkiv u75 internasjonalt Innst. S. nr. 286 *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Stortingets samtykke til tiltredelse av overenskomsten om den mellomstatlige Rådgivende Skipsfartsorganisasjonen (IMCO)*

⁶⁷ Andersen, og Collett 1989: 170

Skipsulykker er en viktig årsak bak arbeidet i IMCO. Uten ulykker og katastrofer er det usikkert hvor omfattende IMCOs arbeid hadde blitt eller om det i det hele tatt ville blitt noe.⁶⁸

Det er ikke dermed sagt at ulykker er den eneste drivkraften, mye har også vært av helt teknisk art og tilsynelatende av liten betydning uten store konsekvenser for medlemslandene. Ulykker har vært en viktig årsak til at større og mer dyptgripende konvensjoner har blitt laget og satt ut i livet. Uten ulykker i skipsfarten kan det tenkes at mye av arbeidet til IMCO ville stått stille eller aldri kommet i gang.

Sjøsikkerhetskonvensjonen kom også til å spille en rolle i den utviklingen som kom fra starten av 1970-tallet med økt fokus på miljø. Sikkerhet og miljøreguleringer er i mange tilfeller to sider av samme sak. Dette skulle senere bidra til å legitimere IMCOs overordnede rolle i reguleringen av miljøsidene av skipsfarten.

En annen viktig konvensjon som også ble inkorporert i IMCO ved ratifisering var Oljesølkonvensjonen fra 1954, "Konvensjonen for hindring av forurensning av Havet ved Olje". Dette var den første miljøkonvensjonen i sitt slag, men det var en svak konvensjon og hadde i realiteten lite å si for miljøet. Den skulle også vise seg å være altfor svak etter hvert som dimensjonene i skipsfarten vokste med tankbåter utover på 1960-tallet. Båtene ble større og fraktet stadig mer olje, og skipstrafikken vokste. Oljesølkonvensjonen dekket heller ikke alle former for forurensning til havs, slik som søppel, kloakk, kjemikalier og forskjellige gasser. Den dekket bare olje og utslipp av olje i spesielle soner, og var mot slutten av 1960-tallet derfor ikke en konvensjon som tok for seg de moderne utfordringene skipsfarten hadde på miljøsidene. Det var også en rekke praktiske problemer knyttet til Oljesølkonvensjonen. Blant annet inneholdt Oljesølkonvensjonen regler for hvor det var tillatt å dumpe olje til havs, noe som førte til at båtførere tok omveier og deler av Middelhavet ble en rene dumpingsoner.⁶⁹ Likevel er dette en viktig konvensjon fordi det er den første internasjonale miljøkonvensjonen av sitt slag, og den skapte presedens for at IMCO skulle få ansvar for miljødelen av skipsfarten. Oljesølkonvensjonen skulle komme til å få stor betydning for IMCO og miljøarbeidet som startet etter Torrey Canyon-ulykken.

2.6 Avslutning

Etter mye frem og tilbake ble IMCO ratifisert i 1958, og hadde sitt første møte i januar 1959. På norsk side var den generelle holdning i departementene, Rederiforbundet og blant

⁶⁸ M'Gonigle, og Zacher 1979: 259

⁶⁹ M'Gonigle, og Zacher 1979: 92

politikerne et ønske om at IMCO ikke skulle bli en realitet. Likevel var det enighet om at norske interesser ville bli best ivaretatt gjennom medlemskap, dersom det skulle vise seg at IMCO ble en realitet. Norge ratifiserte derfor like etter at Japans ratifikasjon gjorde det klart at IMCO ville bli en realitet, og deltok på første IMCO-møte i januar 1959.

I hovedsak arbeidet IMCO før Torrey Canyon-ulykken bare med de rent tekniske sidene ved sikkerheten til havs, men mye av grunnlaget for at IMCO kunne ta på seg ansvar for miljøreguleringen av skipsfarten lå til stede i organisasjonen allerede før Torrey Canyon-ulykken. Blant annet gjennom Sjøsikkerhetskonvensjonen og Oljesølkonvensjonen. Disse skulle få betydning senere for hvordan IMCO utviklet seg videre fra og med slutten av 1960-tallet og utover på 1970-tallet. På tross av at IMCO begynte som en vingeklippet organisasjon lå muligheten for utvidelse av virkefeltet til stede.

3 Torrey Canyon-ulykken 1967, og starten på IMCOs miljøarbeid

Lørdag morgen den 18. mars 1967 grunnstøtte den liberiske tankeren Torrey Canyon ved kysten av Cornwall i England.⁷⁰ Den 300 meter lange oljetankeren Torrey Canyon gikk på grunn, og lekket 120 000 tonn råolje ut i havet ved kysten til England og Frankrike. Det var den gang den største oljekatastrofen noensinne.⁷¹ Torrey Canyon var den første av den nye generasjonen "supertankere" til å gå på grunn. Ingen hadde noe erfaring med å håndtere en katastrofe av slike dimensjoner, og ingen hadde opplevd noe lignende tidligere. De første antagelsene var at dette bare var en vanlig grunnstøting. Torrey Canyon-ulykken ble den første skipsfartsulykken, hvor skadene langt på vei overgikk verdien av lasten og skipet.⁷²

Britiske myndigheter var usikre på hvordan de skulle takle situasjonen, og valgte i første omgang å forholde seg passive til det som skjedde. Man sto ovenfor en helt ny situasjon, samtidig som det tok tid før britiske myndigheter innså at dette ikke bare var en vanlig grunnstøting. Derfor ble det i begynnelsen antatt at dette var et problem som ville bli tatt hånd om av de som eide skipet og at det hele ville løse seg selv.⁷³ Da det etter hvert ble klart at myndighetene ble nødt til å gå inn og ordne opp, valgte britiske myndigheter å benytte seg av kjemikalier for å løse opp oljen. Det ble også vurdert å sette fyr på den delen av vraket som inneholdt mest olje. 24. mars 1967 begynte oljen å drive inn mot kysten. Britiske myndigheter satte 28. mars i gang systematisk bombing av vraket og oljen, og det ble også sluppet flydrivstoff på vraket i håp om at den ville antenne.⁷⁴ På tross av at oljeutslippet lå tykt over et enormt område, bommet 25 prosent av bombene på målet. Dette førte til kritikk av det britiske flyvåpenet spesielt, og til britiske myndigheters håndtering av katastrofen generelt. Noen av bombene som ble sluppet inneholdt napalm. Oljen brente derimot ikke bort av bombingene. Høye bølger og vanskelig værforhold bidro til å slukke flammene raskt. Bombene og kjemikaliene bidro dermed ikke til å løse problemet, og førte snarere til en forverring av skaden på naturen. Det er den dag i dag fortsatt synlige skader på miljøet i området hvor

⁷⁰ UD arkiv IMCO: Juridisk komité (legal comm.) 57.13/7 notat, *Torrey Canyons forlis - Rettslige og Politiske overveielser*, Aage Boethner, london 5 april 1967: 1

⁷¹ Parameswaran 2004: 110

⁷² M'Gonigle, og Zacher 1979: 144

⁷³ <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/24/torrey-canyon-oil-spill-deepwater-bp> besøkt 25.08.2011

⁷⁴ UD arkiv IMCO: Juridisk komité (legal comm.) 57.13/7 notat, *Torrey Canyons forlis - Rettslige og Politiske overveielser*, Aage Boethner, London 5 april 1967: 1

Torrey Canyon gikk på grunn.⁷⁵ Håndteringen av katastrofen fra britiske myndigheters side bidrar til å illustrere hvor lite erfaring som eksisterte for å håndtere et slikt oljeutslipp. Passiviteten de utviste da ulykken inntraff, og de mislykkede forsøkene med bombing av oljen og vraket.

3.1 Bekvemmelighetsflagg

Torrey Canyon-ulykken brakte også opp debatten om bekvemmelighetsflagg. Det var ikke noen ny debatt, men den fikk ny relevans etter denne ulykken. Skipet var eid av Barracuda Tanker Corporation og registrert i Liberia. Dette førte til anklager fra fransk og britisk hold om at skip registret under bekvemmelighetsflagg var av en lavere standard, og at dette bidro til å øke risikoen for ulykker fra slike skip. Slike synspunkter kom blant annet fra den britiske statsministeren Harold Wilson og avisen *Le Monde* på lederplass i Frankrike.⁷⁶ Disse anklagene ble derimot avvist av International Chamber of Shipping, som viste til at Torrey Canyon var registrert i klasse 100 a-1 i Lloyds sitt register, noe som betydde at skipet var av høyeste standard. Skipets kaptein ble også regnet for å være erfaren.⁷⁷ Som følge av Torrey Canyon-ulykken, ble debatten om bekvemmelighetsflagg igjen aktuell. I mange av de tradisjonelle skipsfartsnasjonene var det en sterk motstand mot bekvemmelighetsflagg, og Torrey Canyon-ulykken ga motstanderne mot bekvemmelighetsflagg mulighet til å rette kritikk mot disse. Mye av motstanden mot bekvemmelighetsflagg kan nok forklares med skepsis til forandringer i skipsfarten hos mange av de tradisjonelle skipsfartsnasjonene. Mye av skepsisen var nok også berettiget. Selv om Torrey Canyon ikke var av dårlig standard var det generelt lavere standard og flere ulykker med skip registrert med bekvemmelighetsflagg.⁷⁸ Ulykken ble benyttet til å fremme ny kritikk av bekvemmelighetsflagg.

Torrey Canyon var tidsbefraktet av Union Oil of California, men chartret for én enkelt tur av British Petroleum som igjen var kontrollert av britiske myndigheter. Mannskapet på båten var italiensk. Det var dermed en del uklarhet om hvem som hadde det objektive ansvaret for ulykken. En granskningskomité i Liberia som etterforsket ulykken kom frem til at det var den

⁷⁵ <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/24/torrey-canyon-oil-spill-deepwater-bp> besøkt 25.08.2011

⁷⁶ UD arkiv 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) notat, *Torrey Canyons forlis - Rettslige og Politiske overveielser*, Aage Boethner, london 5 april 1967 UD. 1967: 3 og UD. 1967 Paris 21 April 1967 "Torrey-Canyon»s forlis. Spørsmål om internasjonale tiltak." Arne Kapstø, charges d'affair Norges ambassade i Paris

⁷⁷ UD arkiv 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) notat, *Torrey Canyons forlis - Rettslige og Politiske overveielser*, Aage Boethner, london 5 april 1967 UD. 1967: 3

⁷⁸ M'Gonigle, og Zacher 1979: 21

italienske kapteinen som hadde ansvaret for ulykken. Han hadde tatt en annen rute for å spare tid, og revene som skipet grunnstøttet på var i utgangspunktet godt kjente.⁷⁹

Oljeutslippet fikk store konsekvenser for fiske og fuglelivet i området, og store deler av kysten til England og Frankrike ble tilgriset av olje. Denne erfaringen bidro til å skape et økt engasjement om miljø, og økte bevisstheten om oljens påvirkning av miljøet. Særlig for de landene som importerte mye olje var dette en vekker. Det er rimelig å anta at Torrey Canyon-ulykken skjerpet bevisstheten i mange av de store oljeimporterende landene om hvilke konsekvenser det ville få om en stor oljetanker gikk på grunn ved kysten. Dette førte igjen til et ønske om å forhindre at slike ulykker skulle kunne gjenta seg.

3.2 Torrey Canyon, det tidlige arbeidet med konvensjoner og regler etter ulykken

Torrey Canyon-ulykken satte mange spørsmål på dagsorden, spesielt tekniske og juridiske. Blant annet hvilke rettigheter en kyststat hadde når det gjaldt inngripen i en situasjon hvor det var fare for tap av menneskeliv, miljøskader og trusler mot andre interesser. Det å gripe inn ville kunne bety å bryte med prinsippet om *havets frihet*. Inngrep mot et skip til havs ville kunne bety en krenking av skipseiers rettigheter, redningsselskaper, forsikringsselskaper og også de lovene og regler som gjaldt i den flaggstaten hvor skipet var registrert. Det var med andre ord en rekke juridiske spørsmål som reiste seg etter Torrey Canyon-ulykken. Britenes inngripen mot Torrey Canyon-ulykken kunne delvis legitimeres i internasjonal sedvanerett når det gjaldt staters rett til selvforsvar på eget territorium, men brøt likevel med prinsippet om *havets frihet*. Dette var en del av forklaringen på at det tok dager før britiske myndigheter iverksatte tiltak. Det første arbeidet som ble påbegynt i IMCO etter Torrey Canyon-ulykken ble derfor å rydde opp i det juridiske for å gi de forskjellige aktørene klare rammer for hva de kunne foreta seg og forvente. Fra norsk side var det til å begynne med usikkerhet om hvordan den nye situasjonen skulle takles.

Det første møtet i IMCO etter Torrey Canyon-ulykken var et ad hoc møte i London. Britene innkalte til møtet rett etter Torrey Canyon-ulykken. Selve møtet skulle handle om arbeidet til IMCO fremover. I hovedsak dreide det seg om å arbeide for nye regelverk innenfor sikkerhet, hvordan unngå nye katastrofer og hvordan begrense katastrofer. I tillegg skulle IMCO ta for seg de juridiske sidene ved ansvar, forsikring og inngrep overfor skip på det åpne hav. Deltagerne på møtet var enige om at arbeidet skulle holdes innenfor IMCO. Noe som på norsk side ble sett på som positivt. I Norge ble det foretrukket å styrke IMCO, fordi det ble fryktet

⁷⁹ UD arkiv, 57.13/7, IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bd.1, avisklipp: The Times 4.5.1967

at et svakt IMCO ville kunne bane vei for UNCTAD. UNCTAD hadde i følge Carl August Fleischer i Utenriksdepartementet: "tillat seg en omfattende kompetanse når det gjelder skipsfartsspørsmål i sin alminnelighet", og ville derfor kunne komme til å ta over reguleringen av skipsfarten fra IMCO.⁸⁰ UNCTAD ble av Rederiforbundet sett på som en trussel for norske skipsfartsinteresser, en organisasjon som var opprettet av utviklingslandene i FN.⁸¹ I denne organisasjonen stilte utviklingslandene sterke krav til i-landene, blant annet om økt deltakelse i den internasjonale økonomien gjennom proteksjonistiske tiltak for å skaffe seg markedsandeler.⁸² Det var en frykt for at disse holdningene ville kunne gjøre seg gjeldende i IMCO, eller at UNCTAD ville ta over en del av IMCOs virkeområde. Dette ville bety en vridning av skipsfartspolitikken i en retning Rederiforbundet ikke ønsket seg.⁸³

Fokuset til IMCO ble i første omgang på de rent juridiske sidene omkring oljeutslipp. Hvem skulle ha det økonomiske ansvaret ved ulykker – skulle det være rederne eller de som eide lasten? For Norges del var det viktig at rederne ikke skulle måtte ta hele den økonomiske byrden ved et eventuelt oljeutslipp.

Det var derfor viktig for Norges delegater til IMCO i den nyopprettede Ad Hoc Legal Committee å sørge for å sette et tak på erstatningen redere måtte forplikte seg til å betale. Erstatningene ved en stor skipsulykke, og oljesøl måtte ikke bli uhåndterlig store. Norge hadde da ennå ikke for fullt blitt en oljenasjon. Skipsfarten var ennå den viktigste næringen i Norge.

Torrey Canyon-ulykken var av stor betydning for IMCO, og skapte en større miljøbevissthet generelt enn det som hadde vært tidligere. Det ble nå mer åpenbart enn før at konsekvensene av et stort oljeutslipp for naturen og omgivelsene kunne bli store. Store oljeutslipp kunne få dramatiske konsekvenser for fugleliv i området. Fiskere kunne miste sitt levebrød i flere år fremover som følge av store oljeflak på fiskefeltene. Oljen kunne tilgrise kysten og påvirke organismene i havet. Hvor stor skadene ved et oljeutslipp blir avhenger av oljetype og -mengde, tid på året og områdets sårbarhet for forurensning. Torrey Canyon-ulykken viste på en dramatisk måte hvor skadelig et slikt oljeutslipp kunne være. Oljeutslippet fra ulykken

⁸⁰ UD arkiv, IMCO 57.13/7: Juridiske komité (legal comm.) bd. 1, Notat av C. A. Fleischer, IMCO ad Hoc møte i London 4 og 5 mai 1967 om problemer oppstått i tilknytning til Torrey Canyon-ulykken. UD., 2 rettskontor 11 mai 1967: 1

⁸¹ Aschim, Gisle, hovedoppgave i historie, *Norge og UNCTAD 1964-1974*, Oslo 1995: 24

⁸² Aschim 1995: 36

⁸³ Rederiforbundets arkiv, IMCO generelt, Notat, Aage Boethner, 27. August 1970: 2

skapte dermed en økt miljøbevissthet, som igjen bidro til å skape et internasjonalt press for handling. Ulykken rammet også kommersielle interesser som fiske og turistnæring, og dette gjorde saken mer alvorlig for britiske og franske myndigheter.

IMCO var i årene før Torrey Canyon-ulykken bare en liten organisasjon på sidelinjen i skipsfarten. Det var dermed ikke gitt at det skulle bli IMCO, som ble organisasjonen som skulle ta på seg å regulere skipsfarten strengere på miljøsidan. Mange, blant annet generalsekretær i IMCO fra 1968-1974, Colin Goad, var bekymret for at den nye FN-organisasjonen UNCTAD ville forsøke å spille en større rolle på miljøfeltet, og det var også en mulighet for at det ville bli opprettet en ny miljøorganisasjon under forhandlingene i FN-systemet under miljøkonferansen i Stockholm 1972.⁸⁴ Om ikke IMCO fikk nok ansvar med miljøpolitikken til havs, kunne ansvaret for dette havne i en annen organisasjon. For de tradisjonelle skipsfartsnasjonene var dette negativt, fordi de risikerte å miste den innflytelsen de hadde på denne politikken i IMCO.

IMCO gikk derfor uviss fremtid i møte. Det var frykt for kutt i IMCOs støtte, og organisasjonen måtte markere seg om den fortsatt skulle ha eksistensberettigelse.⁸⁵ Som tidligere nevnt var IMCO i begynnelsen en vingeklippet organisasjon, som mange av de tradisjonelle skipsfartsnasjonene ikke ønsket skulle få for mye innflytelse, i frykt for at dette ville redusere deres frihet til havs. Helst skulle IMCO bare være en rådgivende organisasjon på sidelinjen, uten reell innflytelse. Dette var årsaken til at IMCO fikk en meget begrenset rolle med bare å jobbe med rent tekniske sider ved skipsfarten knyttet til sikkerhet. Det var likevel et grunnlag i IMCO for at organisasjonen kunne påta seg ansvaret med utarbeiding av miljøreguleringer og implementering av disse. Med Sjø sikkerhetskonvensjonen og Oljesølkonvensjonen, lå det til rette for at IMCO kunne påta seg et større ansvar med miljøreguleringen til havs.

3.3 Utarbeidelse av regler for ansvar, erstatning og et fond for å dekke dette

Etter Torrey Canyon-ulykken meldte en rekke problemer seg. Noe av det første som måtte løses var de juridiske spørsmålene som reiste seg etter ulykken: Blant annet hva en kyststat kunne foreta seg, og om dens rett til å gripe inn når kysten og miljøet i dens farvann eller det åpne hav var truet. Det var behov også for klare regler om ansvar og forsikringsforholdene rundt skader som var forårsaket av slike hendelser. Det var påkrevd med et internasjonalt

⁸⁴ Ibid:1-2

⁸⁵ IMCO ble finansiert med støtte fra medlemslandene basert på tonnasje mengden til de enkelte land.

regelverk som ga klare retningslinjer ved slike hendelser. Derfor ble det arrangert en konferanse i Brussel høsten 1969 for å lage to konvensjoner: Ansvarskonvensjonen og Inngrepskonvensjonen. For Norges del var Ansvarskonvensjonen av størst betydning fordi denne kunne få negative konsekvenser for norske redere om de ble gjort ansvarlige for oljesøl. Det ble av den grunn viktig fra norsk side å jobbe for ansvarsregler som ikke skulle ramme rederne i for stor grad. Helst skulle ansvaret falle på noen andre.

I IMCOs Juridiske komités møte 20. – 24. november 1967 ble det diskutert hvem som skulle ha ansvar og således være erstatningspliktig ved en eventuell ulykke. Dette var et vanskelig arbeid fordi man ennå ikke hadde klare relevante sikkerhetsregler å forholde seg til. Fra norsk side var en utsettelse av diskusjoner om ansvar og erstatning ønskelig i påvente av resultatet av undersøkelser gjort av Comité Maritime International (CMI) og deres konklusjon. De franske delegatene på møtet ønsket å legge et objektivt ansvar på reder. Den norske delegasjonen forsøkte å være forsiktige i debatten, selv om delegasjonen ønsket en løsning hvor enten et fond eller lasteier skulle dekke skader ved et eventuelt oljesøl. Det var for de norske delegatene viktig å ikke bli oppfattet som om det på norsk side bare handlet om å forsvare Norges skipsfartsinteresser. I stedet sørget den norske delegasjonens formann for å presisere at Norge med sin kystlinje og fiskeinteresser var interessert i å beskytte disse og arbeide for dette.⁸⁶ Dette ønsket om å unngå å gi inntrykk av at norske standpunkter bare tok hensyn til skipsfartens interesser, gjorde at det ble valgt en strategi om å forsøke å utsette arbeidet i påvente av CMI sine undersøkelser på området. Rederiforbundet stilte seg bak denne taktikken. Det ble fremhevet at ansvarsspørsmålet var av stor betydning for de norske rederne. Derfor hadde den norske delegasjonen på møtet gått inn for å avvente med å fremme forslag om enten fond eller ansvar på lasteier. De regnet med at å fremme dette ville skape uvilje mot Norge og andre land som stilte seg bak dette. På denne måten håpet de å unngå unødvendig polarisering, og å få på plass en løsning som var bred og akseptabel for alle IMCO-medlemmene.⁸⁷

Tanken var at CMIs konklusjoner på området ville skape en slags presedens for den løsningen CMI valgte, og at det dermed ville bli lettere for Norge å argumentere for denne.

⁸⁶ UD arkiv IMCO 57.13/7: Juridiske komité (legal comm.) bd. 1, Møte i IMCOs Legal Committee 20 – 24 November 1967, vedrørende problemer i tilknytning til "Torrey Canyon"-ulykken, C. A. Fleischer 27 november 1967: 6-7

⁸⁷ UD arkiv IMCO 57.13/7: Juridiske komité (legal comm.) bd. 1, Telegram fra Olaf Malterud i Rederiforbundet til Departementet for Handel og Skipsfart 1968: 1-3

Det virker som at man på norsk side var sikre på at CMI ville komme frem til en konklusjon som ville være tilfredsstillende utfra Norges skipsfartshensyn. Helst ønsket de en løsning som innebar et fond eller at ansvar ble lagt på lasteieier. CMI ble sett på som en konservativ organisasjon som ville ivareta skipsfartens interesser. I det minste trodde de norske delegatene CMI ville bruke så lang tid på arbeidet at man fikk utsatt saken. Ingen av delene skjedde.

CMI kom raskt frem til en konklusjon hvor de gikk inn for å gjøre reder ansvarlig. Dette ble ikke godt mottatt på norsk side fordi CMIs konklusjon mest sannsynlig ville bli lagt til grunn under det videre arbeidet til IMCO med erstatningsansvar. Vesentlige norske interesser sto på spill. Et ansvar på reder ville hvis det ble snakk om erstatningsregler og erstatningssummer som var tilstrekkelige for å dekke skadene ved et oljesøl, bety en vesentlig økonomisk byrde for norske redere.⁸⁸ Dette skapte usikkerhet på norsk side om hvilken strategi som skulle velges videre og om hvilket standpunkt de norske delegatene skulle innta. Det var på norsk side et ønske om å unngå å virke som om Norge bare var interessert i redernes interesser. Derfor hadde den norske strategien vært å avvente konklusjonen til CMI. Nå var Norge havnet i en situasjon hvor norske delegater hadde utsatt å fremme sine synspunkter, i påvente av en konklusjon fra CMI. Dermed hadde Norge indirekte støttet opp om CMIs konklusjoner før det var klart hva disse var. Om norske delegater nå begynte å fremme synspunkter som gikk imot denne, ville disse stå svakere enn om de hadde blitt fremmet tidligere. Samtidig må det legges til at ingen i på norsk side så ut til å ha forventet det resultatet utredningene til CMI fikk. Rederiforbundets direktør Scheie kritiserte denne holdningen fra norske myndigheters side, og mente det burde være helt legitimt å forsvare norske interesser.⁸⁹ Imidlertid hadde Rederiforbundet selv gått inn for å få saken utsatt i påvente av CMIs konklusjon. Den norske strategien var en stor taktisk feilvurdering.

På bakgrunn av dette gikk Norge likevel inn for det CMI hadde innstilt på. Der ansvaret lå på reder (som for øvrig var i tråd med sedvane og rent praktisk enklest gjennomførbart), men med culpa-ansvar, det vil si ansvar ved uansvarlighet, som man mente var langt bedre enn objektivt ansvar uavhengig av uaktsomhet.⁹⁰ Også Rederiforbundet støttet dette.⁹¹ Det ser ut

⁸⁸ UD arkiv IMCO 57.13/7: Juridiske komité (legal comm.) bd. 1, Notat: Spørsmål om erstatningsansvar om assurance i samband med oljeskader. Forslag til bestemmelser fremlagt i IMCO av CMI. C. A. Fleischer 12 september 1968: 1-2

⁸⁹ Ibid: 4-7

⁹⁰ Ansvar uavhengig av skyld. Altså kunne tankskip tillegges ansvar om det var spor av oljesøl, uten at det var behov for å bevise at det kom fra den båten.

til at man valgte å gjøre dette fordi sannsynligheten for å få gjennomslag for ansvar lagt på lasten virket liten. Et fond virket ennå ganske abstrakt. Siste alternativ, som gikk ut på at statene selv skulle ta regningen for oljesøl fra skip, ville være helt umulig å få gjennomslag for. I tillegg ønsket også de ulike departementene og myndighetene i Norge, at også Norge skulle være sikret erstatning om det skulle skje en ulykke ved norskekysten. Norges interesser som kyststat ser ut til å ha vært med å trekke Norge i en mer miljøvennlig retning i denne saken.

I Skandinavia var det en del uenighet om hvor ansvaret skulle legges, noe man diskuterte i forkant av Brüsselkonferansen på et nordisk samrådsmøte i Oslo 7. – 8. november 1969. Svenskene ønsket at ansvaret skulle legges på lasteier. Finnene ville ansvaret skulle falle på skipet, men med culpaansvar for at skipsfartsnasjonene kunne gå med på det. På norsk side ble objektivt ansvar sett på som mest gunstig, og det ville være i tråd med internasjonal sedvanerett på området. Men et objektivt ansvar på rederne ville kunne bli for tyngende økonomisk, og man var redd for at det ville bli vanskelig å få tegnet forsikring. En av Norges representanter, Stein Rognlien i Justisdepartementet, uttrykte på møtet at "[p]å norsk side hadde man antatt at våre interesser som skipsfartsland måtte veie tyngre enn våre kyststatsinteresser."⁹² Det var en balansegang på norsk side mellom Norges interesser som skipsfartsnasjon og kystnasjon. Balansegangen gikk stort sett i favør av Norges interesser som skipsfartsnasjon.

En del oljeselskaper og noen rederier hadde før konferansen allerede gått sammen, og laget en avtale om erstatning i tilfelle oljeskade, Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TOVALOP). Dette var en frivillig ordning, som skulle sikre skadelidte US \$100 for hvert registrerte tonn av skipet opp til et maksimum beløp på US \$10 millioner. Hensikten med denne avtalen var å demme opp for regler om høyere erstatningskrav som kunne bli vedtatt på Brüsselkonferansen.⁹³ På norsk side ble det enighet om å forsøke å bygge videre på TOVALOP under konferansen med de erstatningsbeløp og

⁹¹ UD arkiv IMCO 57.13/7: Juridiske komité (legal comm.) bd. 2, Brev fra Leif Terje Løddesøl, advokat NRF, til Einar Fredrik Ofstad, K. UD., 20 september 1968: 2-3 og Notat møte i IMCO Legal Committee 12-15 november 1968, C.A.Fleischer 19 november 1968: 5-6

⁹² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 2. Notat IMCO's sjørettskonferanse om oljesøl Brüssel 10. – 28. november 1969. Resymé og konklusjoner fra nordisk samrådsmøte i Oslo 7. og 8. oktober 1969: 1-5

⁹³ UD arkiv IMCO 57.13/21 Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 2. Utdrag fra The Times 25 september 1969.

begrensninger denne avtalen hadde. Av hensyn til muligheten for å kunne forsikre tankskip uten for høye forsikringspremier ønsket de norske delegatene culpaansvar i stedet for objektivt ansvar.⁹⁴ Et objektivt ansvar ville etter all sannsynlighet bli for dyrt å forsikre. I instruksen for hva de norske delegatene skulle forsøke å gå inn for står det at et tak på 100 franc (US \$67) for hvert registrert tonn av et skips tonnasje vil være ønskelig, men at de kunne gå opp til US \$100 per registrert tonn tonnasje og med et absolutt tak, slik som TOVALOP-avtalen skisserte. Samtidig skulle de norske delegatene unngå ensidig å fremheve norske shipping interesser, av frykt for at dette ville kunne føre til mistro mot de norske delegatene, noe som igjen ville kunne skape en dårlig "utgangsposisjon" for Norge i debatten.⁹⁵ Denne strategien blir ofte brukt av de norske delegatene i IMCO sammenheng, men i mindre grad utover på 1970-tallet. Norge skulle fremstå med de beste intensjoner. Man kan si Norge var en ulv i fåreklær, men det virker som om dette ble gjennomskuet.

3.4 Brüsselkonferansen 1969

Fra norsk side deltok blant annet, Sigurd Storhaug, Handelsdepartementet, Modolv Hareide, Sjøfartsdirektoratet, Christian Borchsenius og Lars Oftedal Broch, Justisdepartementet, Carl August Fleischer og Thor Hjort-Hansen, Utenriksdepartementet, Sverre Holt og Tormod Ragård, Rederiforbundet, Annar Paulson, Assuranceforeningen Skuld, og Alex Rein, Høyesterettsadvokat.⁹⁶ Jurister var godt representert i den norske delegasjonen, i tillegg til representanter for rederiforbundet og forsikringsbransjen. Brüsselkonferansen, og spesielt konvensjonen om sivilrettslig ansvar for oljeskader (Ansvarskonvensjonen 1969) som ble vedtatt under denne konferansen ble oppfattet som delvis mislykket av deltakerne på konferansen. Fra skipsfartsnasjonenes side var den økonomiske belastningen for rederne for stor. Erstatningskravet ville gjøre det vanskelig for rederne å forsikre skipene. På den annen side var holdningen på kystnasjonenes side at erstatningstaket ville være utilstrekkelig til å dekke kostnadene knyttet til oljesøl ved en stor tankbåtulykke. Begge sider var altså misfornøyde med resultatet med Ansvarskonvensjonen.⁹⁷

⁹⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 2. Notat IMCOs sjørettskonferanse om oljesøl Brüssel 10. – 28. november 1969. Resymé og konklusjoner fra nordisk samrådsmøte i Oslo 7. og 8. oktober 1969: 4

⁹⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 2, Instruks for den norske delegasjonen til IMCOs sjørettskonferanse om oljesøl, Brüssel 10. – 28. november 1969, Thor Hjort-Johansen

⁹⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 2, brev fra den norske ambassadøren i London Paul Koht datert 4 november 1969 til Colin Goad generalsekretær i IMCO

⁹⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, UD notat som omhandler Carl August Fleischers notat om Brusselkonferansen, står ikke hvem som har skrevet det, eller dato: 4

Ansvarskonvensjonen påla et objektivt ansvar for reder, med unntak om det skyldtes krigshandling, naturkatastrofe, handling utført av en tredjepart i skadehensikt, eller uaktsomhet eller annen rettstridig handling i forbindelse med fyr, navigering begått av en stat eller myndighet med ansvar for dette. Ansvarskonvensjonen hadde en beløpsbegrensning på 2000 franc per dødvekttonn opptil 210 millioner franc (ca. 14 millioner US \$). Fra tidligere eksisterte Erstatningskonvensjon fra 1957 som hadde en grense på 1000 franc per dødvekttonn.⁹⁸

De norske delegatene stemte under konferansen for Ansvarskonvensjonen, selv om konvensjonen innebar et objektivt erstatningsansvar på reder og ville bety en økt økonomisk belastning på skipsfarten. Årsaken til at de norske delegatene valgte å gå bort fra sine instruksjoner var fordi de så på denne konvensjonen som en del av en pakkeløsning. De norske kravene hadde ikke vært mulige å fremme som følge av for stor motstand blant flertallet av de andre deltakerlandene på konferansen. Men det hadde lyktes deltakerlandene som representerte de sterkeste skipsfartsinteressene å få inn en resolusjon med forslag om etablering av et internasjonalt fond.⁹⁹ Hensikten med fondet skulle være å avlaste rederne ved en eventuell ulykke. I tillegg skulle også fondet gi erstatning over maksimumsbeløpet slik at erstatningssummen ble tilfredsstillende for den skadelidte. Erstatningstaket i konvensjonen var nemlig for høy for rederne, og kunne vise seg å være for lav for skadelidte ved en eventuell oljelekkasje og de skadene det kunne medføre.

Den norske delegasjonen hadde opplevd det som "svært vanskelig" å stemme for konvensjonen.¹⁰⁰ De norske delegatene stemte for en pakkeløsning hvor bare den ugunstige delen av pakkeløsningen var på plass. Det var usikkert om et fond finansiert av oljeselskapene, som skulle frita rederne for de ekstra byrdene Ansvarskonvensjonen påla dem, ville ha noen sjanse til å bli en realitet. Oljeselskapene ville ikke uten videre godta at de måtte komme til å dekke høyere kostnader ved oljetransport. At de økte kostnadene skulle falle på lasteier var det fra en samlet norsk side enighet om å forsøke å få til siden det ivaretok to hensyn for Norge, for det første at Norge fikk erstatning ved en eventuell ulykke, og for det

⁹⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Innberetning fra den diplomatiske konferansen i Brüssel 29. november – 18. desember 1971 angående opprettelsen av et internasjonalt oljeskadefond. Lars Oftedal Broch, Oslo 27. januar 1971: 1

⁹⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Notat av Carl August Fleischer, UD's rettsavdeling, 5.05.1969: 1

¹⁰⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Notat om Carl August Fleischers notat, ingen overskrift, dato, eller navn på notatet. 1969: 1-2

andre at norske redere ikke fikk for høye erstatningskrav ved en eventuell ulykke og oljesøl fra et skip i deres eierskap. Dette hadde den norske delegasjonen i utgangspunktet gått bort fra som følge av at det var for liten sjanse for at dette ville bli vedtatt under Brüsselkonferansen, samtidig som de norske delegatene hadde lagt opp til at CMIs rapport om ansvarsregler skulle være rådgivende. Som var vanskelig for dem å argumentere seg bort fra. De norske delegatene hadde likevel forsøkt å få til ansvar på reder ved skyld fra skipets side. I stedet ble resultatet, som nevnt tidligere, objektivt ansvar på reder.¹⁰¹ Med objektivt ansvar trenger ikke kyststat å legge frem bevis for at den og den båten hadde sluppet olje ut i havet. Spor av olje, ville være nok til å fremme erstatningskrav mot tankskipene som hadde seilt i det området. Tidligere måtte kyststater fremlegge bevis før de kunne fremme krav om erstatning fra redere. Dette var vanskelig, med mindre skip og mannskap ble tatt på fersken i det de tømte olje ut i havet.

På bakgrunn av at både skipsfartsnasjoner og kystnasjoner kom dårlig ut med reglene i Ansvarskonvensjonen, kunne de norske delegatene klare å samle nok støtte på konferansen til å få gjennomslag for en resolusjon om et fond. Fra norsk side fortsatte arbeidet videre med å få på plass et fond. Motivet var som alltid å sørge for at belastningen på rederne ble mindre. Om den økte økonomiske belastningen ble overført til lasteierne, ville Norge både få høy erstatning ved oljesøl langs norskekysten, og de norske rederne ville ikke bli økonomisk skadelidende. En vinn-vinn-situasjon for Norge, om de klarte å få det til. Det var et press for å snevre inn formålet med fondet fra USA, Storbritannia og Canada ved å fjerne avlastningen av reder.¹⁰² Dette var noe de norske delegatene argumenterte imot, ved å vise til at den økonomiske belastningen på rederne ville bli for stor, og de mente det ville være naturlig at også oljeselskapene tok en del av kostnadene. Norske myndigheter valgte å anbefale Europarådet ikke å ratifisere Ansvarskonvensjonen uten hensyn til tanken om å få på plass et fond, og anbefale at Europarådet skulle gå inn for at fondet skulle ha to hensyn slik det sto i resolusjonen.¹⁰³

¹⁰¹ Ibid: 3-4

¹⁰² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Innberetning fra den diplomatiske konferanse i Brüssel 29. november – 18. desember 1971 angående opprettelse av et internasjonalt oljeskadeond. Lars Oftedal Broch, Oslo 27 Januar 1971: 11

¹⁰³ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Notat av Carl August Fleischer, UD's rettsavdeling, 5.05.1969: 1

Justisdepartementet fikk brev fra Rederiforbundet om å utsette arbeidet med å vurdere ratifikasjon av konvensjonen. Justisdepartementet ønsket å sette i gang arbeidet, og fikk støtte til dette av Handelsdepartementet. Fra Handelsdepartementets side påpekte man at det ikke eksisterte noen meningsforskjell mellom dem og Rederiforbundet, men at de ønsket å begynne fordi det uansett ville ta mange år å tilpasse konvensjonen til norsk lovgivning, i tillegg til å gjøre seg opp en mening om hvordan Norge bør stille seg til konvensjonen. Endelig standpunkt til Ansvarskonvensjonen ville man først ta når det ble klart om det ble et fond.¹⁰⁴ Årsaken til at Rederiforbundet ønsket å utsette dette arbeidet var trolig fordi de ønsket å unngå at Ansvarskonvensjonen skulle tre i kraft, og det kunne også tenkes at arbeidet ville gjøre det lettere for norske myndigheter å gå inn for Ansvarskonvensjonen selv uten et fond. Selv om det ikke virker helt sannsynlig at norske myndigheter ville gjøre dette uten samtykke fra Rederiforbundet. Rederiforbundet inntok en negativ holdning til Ansvarskonvensjonen.

Fra Utenriksdepartementets side var det i orden at Justisdepartementet gikk i gang med dette arbeidet. Samtidig fantes det noen betenkeligheter til konsekvensene av å iverksette dette arbeidet. Utenriksdepartementet ønsket at arbeidet ikke ble presentert utad på en slik måte at det kunne gi inntrykk av at det på norsk side var til hensikt å ratifisere Ansvarskonvensjonen uten at et fond var på plass, noe som kunne gjøre andre land mindre innstilt på å få på plass et fond.¹⁰⁵ Justisdepartementet ved Christian Borchsenius forsikret at ratifikasjon av Ansvarskonvensjonen ikke ville skje før et eventuelt fond var etablert. Det så ut til at en konferanse om dette ville komme på plass i 1971. Om det da skulle vise seg at et slikt fond ikke ble etablert skulle man på norsk side ta ny stilling til 1969-konvensjonen for erstatning. Det var heller ikke aktuelt å komme med noen erklæring som kunne binde Norge opp folkerettslig.¹⁰⁶

Når det gjaldt konvensjonen om adgang til å gripe inn på det frie hav (Inngrepskonvensjonen), som også ble vedtatt under Brüsselkonferansen i 1969, var ikke den like kontroversiell på norsk side. Rederiforbundet hadde noen betenkeligheter fordi de ikke

¹⁰⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Brev fra Justisdepartementet til Utenriksdepartementet, Christian Borchsenius 21.05.1970: 2

¹⁰⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Brev fra Utenriksdepartementet ved Kjell Rasmussen til Justisdepartementet, Oslo 5.09.1970

¹⁰⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Brev fra Justisdepartementet ved Christian Borchsenius til UD's lovavdeling, 22 mars 1971: 1

ønsket at Inngrepskonvensjonen skulle gi stater rett til å gripe inn uten at det finnes rimelig grunn til det. Skipsfarten hadde anerkjente rettigheter i folkeretten som det var frykt for skulle krenkes av stater som ønsket å redusere skipsfartens relative frihet til havs. Likevel var konvensjonen begrenset, det måtte foreligge reell årsak eller mistanke for å kunne gripe inn overfor et skip til havs. Slik fant Rederiforbundet det akseptabelt at Norge gikk inn for konvensjonen.¹⁰⁷

For at Norge ikke skulle miste troverdighet i miljø og sikkerhetsspørsmål knyttet til skipsfarten ble det sett på som viktig fra Utenriksdepartementets side at Norge så fort som mulig tiltrådte minst én av konvensjonene fra Brüsselkonferansen i 1969. Dette ble ansett som vesentlig med tanke på miljøkonferansen som skulle finne sted i Stockholm juni 1972.¹⁰⁸ Fra Utenriksdepartementets side, var man av den oppfatningen at Norge ville ta konvensjonssystemet fra Brüsselkonferansen inn under norsk lov når Fondskonvensjonen kom på plass, da i første omgang Inngrepskonvensjonen. Inngrepskonvensjonen ble sett på som den det var størst behov for i Norge av hensyn til den norske kyststrekningen. I tillegg hadde Danmark allerede ratifisert konvensjonen og det var ventet at Sverige ville gjøre det snart.¹⁰⁹ Det ble enighet om å inkorporere Inngrepskonvensjonen gjennom en fullmaktslov, slik at Kongen fikk mulighet til å treffe tiltak i henhold til konvensjonen.¹¹⁰

3.5 Fondskonvensjonen

Det var flertall blant IMCOs medlemsland for Fondskonvensjonen, og det var bestemt å holde en konferanse i regi av IMCO innen utgangen av 1971 for å få på plass denne.¹¹¹ Finansieringen av fondet skulle foregå ved at IMCOs medlemsland (spesielt land som importerte mye olje og land som hadde mye tonnasje) ga et tilskudd til fondet ved opprettelse, og deretter årlige tilskudd om det var behov for det. Fondet ville bare få mer støtte om det hadde blitt brukt midler av fondet til å gi erstatninger. Slik at fondets egenkapital skulle

¹⁰⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 3, Brev fra Rederiforbundets direktør H. J. Darre Hirsch 17 september 1970 til sjøfartsdirektoratet.

¹⁰⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, Notat til Utenriksråden, Norsk tiltredelse av "Inngrepskonvensjonen". 2 rettskontor, Per Tresselt 22 mars 1972

¹⁰⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, Brev fra Johannes Dahlstø Handels og skipsfartsdepartementet til Utenriksdepartementet, 6 mars 1972 og Notat av Kjell Eliassen 20 mars 1972

¹¹⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, Notat til Utenriksråden, Norsk tiltredelse av "Inngrepskonvensjonen". 2 rettskontor, Per Tresselt 22 mars 1972

¹¹¹ UD arkiv 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bind 3, Legal Committee's syvende sesjon 5.-9. januar 1970 Rapport fra møtet av Arne K. Christiansen: 1

holdes på samme nivå.¹¹² Dette var ikke helt i tråd med det tidligere ønsket om å la oljeselskapene finansiere fondet. Noe det ble en del debatt om i det forberedende arbeidet. Det virker likevel som om delegatene på norsk side var mest fornøyd med å få på plass et fond i det hele tatt. Selv om det var ønsket fra norsk side å få oljeselskapene til å finansiere fondet, var det viktigste å få et fond som avlastet rederne uavhengig av hvem som finansierte det. Fondet var ment å dekke hull i ansvarssystemet og skader som oversteg US \$14 millioner. Samtidig som det skulle sørge for erstatning hvis reder ikke var ansvarlig etter 1969 reglene eller ikke var i stand til å dekke sine forpliktelser. I tillegg skulle fondet avlaste reder en del av den økte økonomiske belastningen 1969 reglene representerte og gjelde for alle områder.¹¹³ En konferanse ble avholdt i Brussel på samme sted som 1969-konferansene.

Det var bred enighet blant de fleste delegasjonene på konferansen om å opprette et fond. Likevel ble det mye debatt om enkelte av punktene. I resolusjonen til Fondskonvensjonen, og i utkastene lå det til grunn at fondet skulle redusere redernes belastning. Flere av delegasjonene mente at rederne måtte belage seg på økte kostnader de også, og stilte spørsmål ved hvorfor fondet satte redernes erstatningsansvar tilbake til det nivået de lå på før 1969-reglene.¹¹⁴ Oljeselskapene og spesielt den franske delegasjonens representanter la mye vekt på dette. Den norske delegasjonen la frem et kompromissforslag på vegne av de skandinaviske landene hvor rederne skulle få kompensasjon fra fondet når erstatningskravet oversteg 1500 francs per tonn last. Da ville redernes belastning bli redusert etter 1969-reglene, men likevel ligge over kravet fra før 1969. Den norske delegasjonen var ifølge M'gonichle og Sacher, skipsfartsinteressenes sterkeste talspersoner under denne konferansen. Norge gikk mer og mer bort fra den mer passive rollen i IMCO (hvor de norske delegasjonene forsøkte å fremstå som om de hadde andre motiver enn bare skipsfartens).¹¹⁵ De fleste maritime stater uten store oljeinteresser stilte seg bak det norske forslaget. Med noen endringer kom delegasjonen frem til et forslag det var flertall bak. Grensene ble slik det var lagt opp til i det norske forslaget, men med noen ekstra punkter med krav til rederne for at disse kunne få erstatning. Taket på erstatninger fondet kunne betale ble satt til det dobbelte av det som var kravet i 1969-konvensjonen, med mulighet for å doble dette igjen om det skulle være nødvendig. Den

¹¹² UD arkiv 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bind 3 Rapport fra 10. sesjon i IMCO's Legal Committee, av Lars Oftedal Broch, justisdepartementet den 13 mai 1971: 4-5

¹¹³ UD arkiv 57.13/7 IMCO: Juridisk komité (legal comm.) bind 3, Rapport fra 9. sesjon i IMCO's Legal Committee. Lars Oftedal Broch, justisdepartementet den 27 oktober 1970

¹¹⁴ M'Gonigle, og Zacher 1979: 187

¹¹⁵ Ibid: 191

endelige konvensjonen var et kompromiss, hvor alle parter etter mye debatt hadde klart å komme frem til en løsning.¹¹⁶

3.6 Avslutning

Raskt etter Torrey Canyon-ulykken ble det nedsatt en ad hoc juridisk komité som senere ble en fast komité i IMCO. Det ble i denne komitéen satt i gang arbeid med sikte på å få på plass regelverk rundt staters rett til inngrep på det frie hav, ansvar ved oljeulykker og etter hvert også et fond. For Norges del ble det viktig å beskytte rederne overfor ansvarsregler som kunne føre til økt økonomisk belastning for skipsfarten. Strategien som først ble prøvd ut på norsk side med å ikke få Norge til å se ut til bare å være opptatt av skipsfartens interesser slo ut feil. Dette ga Norge et dårlig utgangspunkt senere, når man under arbeidet med Ansvarskonvensjonen ville unngå at rederne endte opp med en for stor økonomisk belastning. Strategien slo tilbake på de norske delegatene til IMCO, og den endelige Ansvarskonvensjonen var negativ for redere, men også for kystnasjoner. Dermed kunne de norske delegatene fremme en resolusjon om et fond, som ble vedtatt. Dette endte med en ny konferanse i 1971 hvor de norske delegatene klarte å få forhandlet frem en ny konvensjon om et erstatningsfond som bedret situasjonen for de norske rederne, samtidig som interessene til kystnasjoner ble ivaretatt. De norske delegasjonene gikk mer og mer bort fra strategien om å forsøke å fremstå som om Norges interesser var av en mer altruistisk art, enn bare rene skipsfartsinteresser.

¹¹⁶ ibid: 192

4 Oljesølkonvensjonen og Forurensningskonvensjonen

Etter Torrey Canyon-ulykken var det behov for et helt nytt regelverk. Før IMCO kunne komme i gang med det var det i første omgang nødvendig å jobbe videre med Oljesølkonvensjonen. Selv om Oljesølkonvensjonen ikke dekket alle typer forurensning fra skipsfarten valgte likevel IMCO først å bygge videre på konvensjonen som allerede eksisterte. Samtidig ble det satt i gang arbeid med å få på plass en helt ny konvensjon. Dette kapittelet vil ta for seg endringer i Oljesølkonvensjonen, frem til arbeidet med å utarbeidelsen av den Internasjonale konvensjon til hindring av forurensning fra skip i 1973 (Forurensningskonvensjonen). Norske holdninger til dette arbeidet vil bli belyst.

Etter at det i regi av IMCO hadde blitt utarbeidet en Ansvarskonvensjon, og en Inngrepskonvensjon i 1969, i tillegg til et Erstatningsfond i 1971, ble fokuset nå rettet mot å få på plass nye miljø- og sikkerhetskrav til skipsfarten. Når det gjaldt miljøkonvensjoner til havs fantes allerede Oljesølkonvensjonen fra 1954 med endringer i 1962. Endringene i Oljesølkonvensjonen i 1962 innebar at det ble forbudt å dumpe olje i sjøen innen 100 nautiske mil fra land, det dobbelte av den tidligere grensen på 50 nautiske mil. Oljesølkonvensjonen var likevel svak fordi det uansett var vanskelig å bevise at et skip hadde dumpet olje, og den gav heller ikke noen sanksjonsmuligheter. Dette området i folkeretten skulle Ansvarskonvensjonen og Inngrepskonvensjonen dekket senere dette området i folkeretten.

Etter Torrey Canyon-ulykken i 1967 ble det bestemt at Oljesølkonvensjonen skulle endres igjen i 1969. Nye endringer i Oljesølkonvensjonen i 1969 gikk blant annet ut på å fjerne kravet om spesielle soner hvor oljeutslipp var forbudt, og tillate utslipp tilsvarende 60 liter olje per nautiske mil, samt innføring av *Load on top-systemet*.¹¹⁷ Dette var det første miljøtiltaket i etterkant av Torrey Canyon-ulykken. Endringene i Oljesølkonvensjonen i 1969 fikk konsekvenser for skipsfarten og skulle komme til å legge mye av grunnlaget for Forurensningskonvensjonen fra 1973. Det skulle likevel ta mange år før denne Oljesølkonvensjonen ble ratifisert med endringene av 1969, som ikke trådte i kraft før 1978.¹¹⁸

¹¹⁷ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 225

¹¹⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 15, Utkast til Stortingspreposisjon om ratifikasjon av Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip 1973, tilhørende protokoll av 1978. Arne Fretheim 3 juli 1979: 2

4.1 Uløste problemer

På tross av endringer i Oljesølkonvensjonen fantes fortsatt mange problemer knyttet til forurensning fra skipsfarten. Oljesølkonvensjonen var først og fremst laget for å takle problemene knyttet til bestandige oljer, slik som råolje. Oljesølkonvensjonen var fra 1954, og siden den gang hadde det skjedd en utvikling med stadig flere miljøskadelige stoffer som ble fraktet til havs. Blant annet ulike kjemikalier og raffinerte oljeprodukter som ikke falt inn under Oljesølkonvensjonen. Samtidig hadde fortsatt Oljesølkonvensjonen de samme svakhetene som den alltid hadde hatt når det gjaldt kontroll og inspeksjon av skip. Med unntak av et krav om at alle skip skulle føre en oljedagbok, hadde det i det vesentlige skjedd lite for å styrke kontrollen med skipenes utslipp av olje.

Det var en konvensjon som var vanskelig å følge opp for myndighetene, *Load on top-systemet* som Oljesølkonvensjonen krevde, forutsatte at det eksisterte mottakeranlegg på land som kunne ta imot oljerester. Uten slike anlegg måtte oljeslammet som ble samlet opp ved å bruke LOT dumpes til havs likevel. Oljesølkonvensjonen gjaldt heller ikke om det av sikkerhetsmessige grunner var nødvendig å dumpe oljen til havs. Siste endringene til Oljesølkonvensjonen ble gjort i 1971, men utgjorde ikke noen vesentlig endring i forhold til det som var blitt gjort i 1969.¹¹⁹

Det var derfor behov for regulering av de miljøsidene ved skipsfarten som Oljesølkonvensjonen ikke tok for seg, og generelt en mer helhetlig miljøregulering som sørget for at det var mulig å etterfølge reguleringen. Gjennom installasjon av mottakeranlegg på land og bedre overvåking og kontroll av skipene. Det var Island som fremmet en resolusjon om å holde en konferanse om forurensning til havs, men det var i hovedsak USA som presset på i IMCO for en slik konferanse.¹²⁰ USA ble etter hvert den sterkeste forkjemperen for å fremme miljøtiltak i IMCO. På grunn av økende miljøbevissthet i USA etablerte Nixon-administrasjonen i 1970 *Environmental Protection Agency*.¹²¹ Nixon var selv ikke spesielt opptatt av miljøraker, men i hans stab var det mennesker som engasjerte seg for miljøet, og disse klarte, med bakgrunn i en generell miljøbevissthet i landet, å overbevise presidenten om at det var nødvendig å utforme en politikk på området. Nixon-administrasjonen kom derfor til å føre en ganske progressiv miljøpolitikk. Nixon passet likevel på at tiltakene ikke skulle få negative konsekvenser for økonomien. Ett av målene til Nixon med miljøtiltakene han

¹¹⁹ Ibid: 2

¹²⁰ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 107

¹²¹ Ibid: 107

fremmet som president, handlet ikke om å fremstå som mer miljøvennlig enn demokratene, men å ha en miljøpolitikk å kunne vise til for å tilfredsstille moderate velgere.¹²² Opinionen i USA var altså ganske miljøorientert og dette påvirket styresmaktene i USA. Dette fikk konsekvenser for amerikanernes politikk i IMCO. Tidligere hadde britene vært de sterkeste pådriverne for miljøtiltak i IMCO, men etter hvert tok amerikanerne over denne rollen, og britene ble på sin side mer opptatt av å fremme oljeselskapenes løsninger. Oljeselskapene foretrakk en videreføring av *Load on top-systemet*.¹²³

4.2 Arbeidet frem mot den første konferansen til hindring av forurensning fra skip

IMCOs forsamling vedtok i oktober 1969 en resolusjon om å holde en konferanse i 1973 for å hindre forurensning til havs.¹²⁴ Bakgrunnen for konferansen var at miljøproblemene knyttet til skipsfarten hadde blitt større, som følge av stor vekst i antall skip og i samlet tonnasje. Det var blitt flere bulkfartøy, tankbåter og andre spesialiserte skip. Båtene hadde også blitt større, spesielt tankskipene. Samlet gjorde dette at oljeutslippene til havs hadde vokst og risikoen for ulykker hadde blitt større.

Det var mye som måtte gjøres i forkant av Forurensningskonferansen. Det var usikkerhet om Oljesølkonvensjonen skulle inkorporeres i den nye konvensjonen eller om man bare skulle endre Oljesølkonvensjonen under 1973-konferansen. Fra amerikansk og kanadisk side var det kommet signaler om at de ville gå inn for en helt ny konvensjon. Også i Norge kom en arbeidsgruppe i Sjøfartsdirektoratet frem til dette. Det gjaldt å få en konvensjon som dekket alle områder av forurensningen til havs.¹²⁵ Skulle det først lages en helhetlig miljøkonvensjon til havs burde alle former for forurensning fra skip falle inn under konvensjonen: Ikke bare olje, men også kjemikalier, søppel og kloakk.

17. februar 1972 ble det holdt et møte i Sjøfartsdirektoratet, hvor de ulike berørte etater og organisasjoner i Norge gikk gjennom det første utkastet til ny konvensjon og de amerikanske endringsforslagene til utkastet. Diskusjonen befant seg på et ganske generelt nivå og møtet ble avholdt mest for å komme i gang med forberedelsene opp mot konferansen. I det første konvensjonsutkastet som ble lagt frem kom dette fokuset på alle typer forurensning av sjøen frem. Sivert Øveraas fra Rederiforbundet påpekte at fokuset på alle typer forurensning av

¹²² Hoff, Joan, *Nixon Reconsidered*, Basic Books, New York 1994: 21-27

¹²³ Ibid: 109

¹²⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, IMCO dokument, Report of the Preparatory Meeting to the Marine Safety Committee, London 5.03.1973: 3

¹²⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Handelsdepartementet av Carl Fleischer fung. Sjøfartsdirektør, 10.04.1972

sjøen ville kunne innebære omfattende inngrep på skip både konstruksjonsmessig og operasjonsmessig.¹²⁶ Dette var ikke nødvendigvis negativt, men Øveraas forsøkte å gjøre de andre oppmerksomme på hva den nye konvensjonen kunne komme til å bety for norsk skipsfart.

Ellers kom ingen viktige saker opp på dette møtet, bortsett fra at det igjen var enighet på norsk side om at det måtte jobbes for å få på plass mottakeranlegg på land som kunne ta imot oljerester. I Norge fantes det på det tidspunktet kun ett anlegg som kunne dette, og uten slike anlegg på plass ville LOT-systemet ikke kunne brukes.¹²⁷

Et annet problem i utkastet til Forurensningskonvensjonen, var formuleringer som "eliminating" og "elimination of intentional discharge of oil". Lars Rollestad fra Skipsbyggernes landsforening mente en slik målsetning ikke var forenlig med LOT, og at det fra norsk side skulle fremmes forslag om å endre det til "minimizing". I det minste at man fikk en god definisjon på "pollution", fordi det med LOT alltid ville være små oljeutslipp.¹²⁸ Dette var et praktisk innspill basert på at LOT ikke reduserte oljeutslipp fra tankbåter fullstendig.

Konvensjonsutkastet var stort sett akseptabelt fra norsk side, men det var noe bekymring over enkelte punkter. Sjøfartsdirektør Modolv Hareide skisserte hvilke punkter dette var i et brev til Utenriksdepartementet 27. april 1972, basert på arbeidet som var blitt gjort i arbeidsgruppen. Det gikk som tidligere nevnt på ordlyden i utkastet, gjennomføring av LOT og at det ble bygget mottakeranlegg på land. I tillegg ønsket Rederiforbundet at 1969-endringene til Oljesølkonvensjonen trådte i kraft, fordi det var internasjonal enighet om å innføre disse endringene.¹²⁹ Rederiforbundet var som regel interessert i å få på plass de reglene og konvensjonene de allerede hadde akseptert. Samtidig var det også ønsket at IMCO måtte få større ansvar på dette området for at hindre at andre organisasjoner tok over ansvarsområdene til IMCO.¹³⁰ Hvis IMCO ble fratatt ansvaret for miljøsidene ved skipsfarten,

¹²⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, Sumarisk referat fra møte i arbeidsgruppen, 17 februar 1972: 6

¹²⁷ Ibid: 3

¹²⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 4, brev fra Sjøfartsdirektoratet til Utenriksdepartementet, Modolv Hareide, 27.04.1972: 2-3

¹²⁹ Ibid: 2-4

¹³⁰ Rederiforbundets arkiv. IMCO generelt, Notat Aage Boethner, London 27. august 1970: 1

og bare hadde ansvar for det sikkerhetsmessige ville organisasjonen ha liten eksistensberettigelse.¹³¹

Det var stor skepsis til det amerikanske forslaget om separate ballasttanker (SBT). En USA-ledet utredning hadde vist en del problemer knyttet til SBT, som gjorde at SBT ble avvist på norsk side. SBT løste ikke problemene knyttet til tankrengjøring, og SBT løste bare delvis problemene med ballastvann fordi det i dårlig vær vil bli behov for å ta inn ballastvann også i lastetankene. Utrekninger viste at med full anvendelse av LOT, ville SBT bare redusere utslipp av olje i havet med ca. 30 000 tonn i året. Kostnadene knyttet til SBT var store og ville redusere skips lastekapasitet med 20-30 prosent. Rederiforbundets ønsket derfor ikke at de norske delegatene gikk inn for SBT på Forurensningskonferansen i 1973.¹³² Amerikanerne var imidlertid blitt negative til LOT-systemet, og hadde så tidlig som 1970 begynt å arbeide for å få på plass krav om segregert ballastkapasitet i tankbåter.¹³³

UDs rettsavdeling tolket ordlyden slik at "complete elimination" og "eliminating" ikke gjaldt alle utslipp, men likevel anbefalte de at en definisjon av "pollution" ble tatt med i konvensjonen.¹³⁴ Carl August Fleischer i rettsavdelingen argumenterte i et senere notat at det ved force majeure ville kunne være lov å dumpe olje hvis det av sikkerhetsgrunner ble ansett som nødvendig.¹³⁵

Før forurensningskonferansen ble FNs internasjonale miljøkonferanse avholdt i Stockholm i 1972. Konferansen hadde en bredere dagsorden enn bare skipsfart, men det var ventet at en del vedtak kunne få betydning for skipsfarten. Fra Rederiforbundets side var det ønskelig med sammenfall mellom de tiltak Norge gikk inn for under miljøkonferansen i Stockholm og de tiltak Norge skulle gå inn for under forurensnings konferansen. Norge skulle i internasjonale fora vise seg som en aktør med enhetlige synspunkter og en klar profil. Rederiforbundet og Skibsfartens Arbeidsgiverforening sendte et brev til Handelsdepartement og Utenriksdepartementet med sine synspunkter på hvilke tiltak de ønsket Norge skulle gå inn for. Hensikten med brevet var å "ajourføre og konkretisere" synspunktene Rederiforbundet

¹³¹ Ibid: 1

¹³² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 5, Brev fra Rederiforbundet og Skibsfartens arbeidsgiverforening til Norges representanter ved Miljøvernkonferansen i Stockholm 31.05.1972: 3-6

¹³³ M'Gonigle, og Zacher 1979: 108-109

¹³⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 5, Notat til Handelspolitisk kontor, 9.07.1972

¹³⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, Notat IMCO – konvensjonsutkast om forurensning fra skip, UD rettsavdelingen, Carl August Fleischer 12.01.1973: 1

hadde til forurensning av havet.¹³⁶ Antagelig var hensikten med brevet også å gjøre Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet oppmerksomme på hva som, ut i fra Rederiforbundets synspunkt, ville være standpunktene de mente var best for norske skipsfartsinteresser. Departementene var som regel lydhøre overfor Rederiforbundets ønsker, riktignok ikke alltid, men den norske skipsfartspolitikken ser ut til å i stor grad sammenfalle med Rederiforbundets ønsker. Rederiforbundet håpet at Stockholmskonferansen ikke ville påvirke IMCO-konferansen i 1973 og oppfordret norske myndigheter til å arbeide for dette.¹³⁷ Igjen ser man at IMCO var den foretrukne arena å diskutere skipsfartsspørsmål i for rederinæringen.

I tillegg til Rederiforbundet, ble utkastet også sendt til andre departementer og organisasjoner i Norge. Norges Fiskarlag pekte på noen problemer med vedlegg IV og V når det gjaldt søppel og kloakk. Konvensjonen var i utgangspunktet laget med tanke på handelsflåten fartøyer, og Norges Fiskarlag mente det ville være urimelig å stille samme krav til søppelhåndtering på små fiskebåter, som på store tankbåter.¹³⁸ Miljøverndepartementet ønsket at konvensjonen skulle ha en klar miljøprofil og generelt at miljøhensynene skulle bli bestemmende for konvensjonen.¹³⁹ Miljøverndepartementet sto ganske alene i denne vurderingen på norsk side. Så godt som alle de andre departementene og aktørene i Norge hadde først og fremst skipsfartens interesser som hovedprioritet. Miljøhensyn var også viktige, men de måtte ikke bli for belastende for norske skipsfartsinteresser. Skipsfartsinteresser var alltid overordnet.

I september 1972 diskuterte IMCOs ad hoc arbeidsgruppe for underkomité for Marin Forurensning i et diskusjonsmøte utkastet til ny konvensjon. Utkastet var oversendt IMCOs Juridiske komité for nærmere gjennomgang. De norske delegatene oppnådde under drøftelsene at definisjonen av olje ble liggende nær den norske definisjon, som dekket de fleste oljeprodukter som ble fraktet med tankskip. Amerikanerne ønsket en enda bredere

¹³⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 5, Brev fra Rederiforbundet og Skipsfartens arbeidsgiverforening til Norges representanter ved Miljøvernkonferansen i Stockholm 31.05.1972: 1

¹³⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 5, Brev fra Rederiforbundet og Skipsfartens arbeidsgiverforening til Norges representanter ved Miljøvernkonferansen i Stockholm 31.05.1972: 9

¹³⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, Brev fra Norges Fiskarlag til Fiskeridirektøren i Fiskeridirektoratet, av Arnulf Midtgaard 9.01.1973

¹³⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, brev fra Miljøverndepartementet til Sjøfartsdirektoratet av Erik Lykke 8.02.1973: 2

definisjon som også tok med animalske og vegetabiliske oljer.¹⁴⁰ Til tross for en viss oppslutning om den norske definisjonen av olje var dette et vanskelig møte for de norske delegatene. En årsak var at IMCOs arbeid ble stadig mer teknisk og vitenskapelig. Dette fordret behovet for spesialkompetanse hos de norske delegatene. De norske delegatene på møtet ønsket derfor at Norge fremover også skulle ha med seg en norsk havforsker på møtene. IMCO vokste som kjent etter Torrey Canyon-ulykken og fikk stadig mer ansvar over skipsfarten på miljø og sikkerhetssiden. Dette gjorde at IMCOs arbeid ble mer og mer teknisk og vitenskapelig. For Norges del skapte dette et press på de norske delegatene i IMCO møter og komiteer. Embedsverket måtte innhente bistand fra ingeniører og andre med spesiell kompetanse. Spesielt Sjøfartsdirektoratet fikk derfor en stadig større rolle med arbeidet på norsk side opp mot IMCO på bekostning av tradisjonelle diplomater. Dette illustrerer hvor komplisert og teknisk mye av IMCOs arbeid er.

4.3 Forberedende møter

Det ble holdt flere møter i IMCO i forkant av Forurensningskonferansen. Utkast ble gjennomgått, og deretter ble nye utkast laget basert på den foregående gjennomgåelsen. Til sammen ble det utarbeidet fem utkast til ny konvensjon, som ble diskutert før konferansen fant sted.¹⁴¹ For på den måten ha et gjennomarbeidet utkast til konferansen som det allerede var stor enighet om. Et nytt møte ble holdt 27. november til 2. desember i 1972 i IMCOs underkomite for Marin forurensning. Denne gang hadde den norske delegasjonen med seg en havforsker, K. H. Palmork fra Havforskningsinstituttet.¹⁴² På dette møtet skulle det tredje utkastet til konvensjon diskuteres. Under møtet ble det en diskusjon mellom Norges og Canadas delegater. Canadierne ønsket å få inn i konvensjonsutkastet muligheten til å rettsforfølge skip som hadde begått et brudd på konvensjonen, også om dette var i internasjonalt farvann.¹⁴³ De norske delegatene var imot, fordi dette kunne føre til flere inngrep overfor norske skip. Canadierne fremmet også et kompromissforslag om at dette bare kunne skje om samtykke var innhentet fra flaggstaten, men også dette ble sett på som for vidtgående fra norsk side.¹⁴⁴ Her ser vi igjen et eksempel på hvordan det på norsk side var viktig å opprettholde prinsippet om *havets frihet*. Det var viktig å unngå at stater skulle få

¹⁴⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 5, Rapport fra IMCOs Ad Hoc working group of the sub-committee on Marine Pollution, London 4-8 september 1972: 2-5

¹⁴¹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 109

¹⁴² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, Rapport, IMCOs Sub-Committee on Marine Pollution – 14th session 27 november – 2 december 1972. Av Edvin Hareide Oslo 7.12.1972: 1

¹⁴³ Ibid: 3

¹⁴⁴ Ibid:3

mulighet til å gripe inn overfor norske skip. Dette var også tema under utarbeidelsen av Inngrepskonvensjonen 1969. Det var frykt for at stater ville misbruke en slik rett til å holde igjen skip og stanse skip til havs for å fremme egen skipsfart. Denne frykten forekommer ofte på norsk side og lå ofte til grunn for den norske skipsfartspolitikken.

Fortsatt ble det også diskutert hvilken form konvensjonen skulle få. Flertallet, inkludert Norge ønsket en konvensjon med vedlegg. Et mindretall ønsket å opprettholde den eksisterende Oljesølkonvensjonen og lage en konvensjon for de øvrige forurensningskilder. Mindretallet med blant annet Frankrike, Nederland og Storbritannia, mente at hvis skjerpelsene i Oljesølkonvensjonen fra 1969 og 1971 ble inkorporert i en ny konvensjon, ville det ta lenger tid før disse trådte i kraft.

I februar 1973 arrangerte IMCO et møte for å gå gjennom et fjerde utkast til forurensningskonvensjonen.¹⁴⁵ Den viktigste diskusjonen på dette møtet gjaldt segregerte ballasttanker i tankskip. De norske delegatene ønsket en løsning uten krav om segregert ballastkapasitet. Flertallet gikk derimot inn for denne løsningen. SBT ble gjort gjeldende for alle nye tankskip (over 150 000tdw og for OBO¹⁴⁶ skip over 100 000tdw) med byggekontrakt tegnet etter 1978 eller leveranse av skip etter 1980. Det ville altså ta mange år før dette kravet ble gjort gjeldende. Amerikanerne hadde jobbet aktivt for å få på plass krav om SBT. For oljeselskapene var dette et nederlag. De hadde aktivt lobbet for sin foretrukne løsning (LOT). De hadde vunnet frem med denne løsningen tidligere under arbeidet med Oljesølkonvensjonen. Oljeselskapene hadde kommet på defensiven etter at amerikanerne gikk aktivt inn for SBT. Dette gjorde at flere av oljeselskapene og landene, som tidligere var i opposisjon til SBT nå revurderte.¹⁴⁷ Hadde amerikanerne først bestemt seg var det vanskelig å stå imot. Trusselen om at amerikanerne kunne innføre slike krav nasjonalt veide tungt. I tillegg var det som nevnt ovenfor langt frem i tid før dette ville bli implementert, noe som gjorde det lettere for deltakerne på dette møtet å godta krav om SBT. Kravet ville bare gjelde nye tankere, og veksten i tankskipbygging hadde allerede begynt å avta.¹⁴⁸ I tillegg håpet oljeselskapene at dersom SBT ble et krav, ville amerikanerne ikke fremme krav om dobbeltbunn på tankbåter.¹⁴⁹ Et tiltak som ble sett på som dyrt og unødvendig.

¹⁴⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, Rapport av assisterende Sjøfartsdirektør Emil Jansen, 1973

¹⁴⁶ OBO-skip er båter spesiallaget for kombinert last, OBO står for "Ore-Bulk-Oil".

¹⁴⁷ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 109-110

¹⁴⁸ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 110

¹⁴⁹ Ibid: 110

4.4 Norske reaksjoner på det siste utkastet til Forurensningskonvensjonen

Det siste utkastet ble sendt på høring i Norge. Et utkast hadde blitt sendt ut tidligere, men dette var det siste utkastet før konferansen og ble sendt ut til en bredere krets enn tidligere. Utkastet ble forelagt så å si alle relevante myndighetskontorer og sjøfartsorganisasjoner.¹⁵⁰

I UD's rettsavdeling ble utkastet sett på som akseptabelt. Noen mindre betenkeligheter gjaldt jurisdiksjon i ikke-territorialfarvann.¹⁵¹ De andre høringsinstansene hadde heller ikke store motforestillinger, men alle hadde noen bemerkninger og ønsket oppmerksomhet rundt sine problemer til utkastet. Dette var i hovedsak de samme som ved tidligere utkast. Av nye bemerkninger som kom opp kan nevnes at Rederiforbundet ønsket at SBT ikke skulle gjelde for skip over 150.000 dødvekttonn, men bare for de mindre båtene. Rederiforbundet mente store tankbåter var lenger ute til havs og hadde lettere for å benytte seg av LOT-systemet. Dette ønsket virker litt rart, men for de store rederiene var det sikkert ønskelig, fordi da ville ikke nye regler ramme de store tankskipene deres og det kan nok ha vært den egentlig årsaken bak dette ønsket.¹⁵² Statens oljedirektorat mente det var uheldig at konvensjonen også skulle gjelde for boreplattformer.¹⁵³

Sjøfartsdirektoratet leverte et lengre notat om utkastet, som ble oversendt Utenriksdepartementet. Notatet omtaler de mest vesentlige detaljene rundt arbeidet med utkastet og foreslår norske posisjoner. I arbeidet med vedlegg I ønsket Sjøfartsdirektoratet at Norge for det første skulle jobbe for å få lettere dieseloljer inn under definisjonen av olje, og at det skulle være krav om oljevannseparatorer ombord i skipene, for det andre at de norske delegatene skulle gå imot SBT og SBT lagt i dobbeltbunn, og for det tredje gå inn for en forbedring av LOT-systemet. Når det gjaldt vedlegg II var Sjøfartsdirektoratet fornøyd med det som forelå i utkastet. Vedlegg III om forurensning fra stoffer som skippes pakket, var det en del usikkerhet rundt. Sjøfartsdirektoratet ønsket at dette vedlegget ble en del av

¹⁵⁰ Den fullstendige listen er Handelsdepartementet, Industridepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Norges Skipsfordskningsinstitutt, Rederiforbundet, Fraktfartøyenes Rederiforbund, Skibsbyggernes Landsforening, Det norske Veritas, Norges Fiskarlag, Norges Skipsførerforbund, Norsk Styrmandsforening, Det norske Maskinistforbund, Norsk Sjømansforbund, Norsk Petroleumsinstitutt, Sjøassurandørenes Centralforening, Assuranceforeningen Skuld, Assuranceforeningen Gard Gjensidige, Skibsassuranceforeningens Komité. Se K. UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Sjøfartsdirektoratet 1973

¹⁵¹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 6, UD notat. Forberedelser til forurensningskonferansen 1973 – endelig utkast til forurensningskonvensjonen og resolusjoner, Rettsavdelingen 21.07.1973

¹⁵² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Norges Rederiforbund 1973

¹⁵³ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Statens oljedirektorat 1973

konvensjonen.¹⁵⁴ Vedlegg IV tok for seg kloakk. Sjøfartsdirektoratet ønsket at norske skip skulle kunne dumpe kloakk i havet så lenge skipet befant seg 3 nautiske mil eller mer fra land og utover. Vedlegg V behandler søppel. Her ønsket Sjøfartsdirektoratet at de norske delegatene forsøkte å unngå at bestemmelsene rundt søppel ble for strenge.¹⁵⁵

I dette notatet kommer det også frem at enkelte delegasjoner ønsket SBT helt eller delvis i form av dobbeltbunn. Flertallet var imot å ha SBT i dobbeltbunn, deriblant Norge. På norsk side ønsket man heller et forbedret LOT-system basert på endringene i Oljesølkonvensjonen fra 1969 og 1971.¹⁵⁶ Et flertall av land hadde i sine kommentarer til konvensjonsutkastet gått inn for SBT i nye skip. Slaget virket tapt for Norge og det ble i møter med berørte departementer og organisasjoner i Norge erkjent at SBT i nye båter av en viss størrelse ville bli vedtatt på konferansen. De norske delegatene skulle derfor fremme forslag om LOT og SBT i nye båter, men at det ikke skulle være obligatorisk med ren ballastkapasitet (CBT) i tillegg. I tillegg skulle de norske delegatene forsøke å unngå at SBT skulle føres i dobbeltbunntanker og at det ble krav om plombering mellom last og ballast. De tonnasjegrensene som var foreslått i konvensjonsutkastet ble også sett på som akseptable på norsk side.¹⁵⁷

Konvensjonen skulle bestå av fem vedlegg, som tok for seg ulike former for forurensning til havs. Vedlegg I tok for seg oljeforurensning fra skip, både vanlig olje og raffinerte oljer. Det var dette vedlegget det var mest debatt om. Debatten sto mellom tilhengere av LOT og tilhengere av SBT. Vedlegg II skulle behandle regler for å hindre forurensning av sjøen fra kjemikalietankskip, spesielt knyttet til drift og rengjøring. Vedlegg III skulle behandle regler for å hindre forurensning fra pakkede varer som fraktes med skip, slik som containere. Dette vedlegget var det en del usikkerhet rundt fordi det hadde blitt gjort lite forskning på dette. Mange delegasjoner, deriblant den amerikanske, syntes det var unødvendig med et eget vedlegg for dette og ønsket i stedet en resolusjon om at IMCO skulle arbeide videre med dette temaet. Det norske synspunktet var at dette vedlegget, på tross av at det ville bli et lite vedlegg, måtte være med, fordi en Forurensningskonvensjon uten ville være ufullstendig.

¹⁵⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Utenriksdepartementet med kommentarer til det endelige utkast til konvensjon. Gunnar Stubberud Oslo 26.07.1973: 1-8

¹⁵⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Utenriksdepartementet med kommentarer til det endelige utkast til konvensjon andre del, Øyvind Frømyr 28.06.1973: 1-2

¹⁵⁶ Ibid: 4

¹⁵⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7 Brev til Utenriksdepartementet av Emil Jansen i Sjøfartsdirektoratet, 18.09.1973: 10-13

Flertallet stilte seg bak dette.¹⁵⁸ Vedlegg IV skulle behandle regler for å hindre forurensning av sjøen ved kloakkutslipp fra skip. Dette vedlegget var litt besværlig på norsk side på grunn av hensynet til fiskeflåten behov. Vedlegg V skulle behandle regler for å hindre forurensning av sjøen fra søppel. Her ønsket noen delegasjoner å innføre regler nasjonalt, noe de norske delegatene var sterkt imot.¹⁵⁹ Det var usikkert om alle vedleggene ville bli gjort obligatoriske samtidig, eller om bare noen ville være obligatoriske og de andre frivillige.

4.5 Et dilemma for Norge.

I tillegg til debatten om *Load on Top* og segregerte ballasttanker, hvor Norge i denne omgang gikk inn for LOT, var det et annet dilemma som skapte hodebry på norsk side, nemlig staters jurisdiksjon på eget sjøterritorium. Temaet var i ferd med å bli viktig for Norge på grunn av oljen i Nordsjøen, og arbeidet med å sikre rettighetene til den norske kontinentalsokkelen. Norske skipsfartsinteresser tilsa fortsatt arbeid for å opprettholde *havets frihet* og at flaggstaten skipet var registrert i hadde jurisdiksjon over skipet. Dette var den tradisjonelle norske politikken, men når det gjaldt oljeplattformer så var det behov for så vid jurisdiksjon som mulig over eget sjøterritorium og boreplattformene.¹⁶⁰

Nå kunne det komme til at de krav som ble stilt til oljeplattformer, også kom til å gjelde skip og omvendt. Det kunne igjen føre til at noen stater ville forsøke å gripe inn overfor norske skip i sine farvann.¹⁶¹ På norsk side var det alltid frykt for at andre stater ønsket å gripe inn overfor norske skip i tide og utide om de fikk muligheten. Frykten for andre lands proteksjonisme, og proteksjonistiske tiltak var hele tiden en bekymring på norsk side, og det gjaldt derfor å redusere denne andre lands mulighet til å fatte proteksjonistiske tiltak.

Dette var en vanskelig sak fordi i utkastet til Forurensningskonvensjonen skulle oljeplattformer falle inn under definisjonen for skip. De norske delegatene hadde forsøkt å motarbeide denne definisjonen, fordi de mente at det var forskjell mellom skip og oljeplattformer. Rederiforbundet ønsket at de norske delegatene på konferansen skulle forsøke å få oljeboreplattformer tatt ut av konvensjonen. I Sjøfartsdirektoratet og Utenriksdepartementet var de usikre i denne saken til hvilken posisjon Norge skulle ha.

¹⁵⁸ Ibid: 2-8

¹⁵⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Utenriksdepartementet med kommentarer til det endelige utkast til konvensjon andre del, Øyvind Frømyr 28.06.1973: 1-2

¹⁶⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Notat av Edvin Hareide, 30.08.1973: 7

¹⁶¹ Ibid: 7

Forurensning fra boreplattformer og skip ble sett på som noenlunde likt. Det ble på grunn av denne usikkerheten og uenigheten - ingen enighet på norsk side når det gjaldt denne problematikken i første omgang.¹⁶² I stedet ble saken utsatt. I utenriksdepartementet ville man vente til Havbunnskonferansen i 1974, og ikke gå inn for noe under Forurensningskonferansen som kunne få konsekvenser for Norge senere. Det var viktig å ha en enhetlig politikk og ikke gå inn for motstridende politikk på forskjellige områder.¹⁶³

Instruksen til de norske delegatene under konferansen ble fastsatt av Handel og Skipsfartsdepartementet. De norske delegatene skulle følge de standpunkter man på norsk side hadde fremmet tidligere i norske kommentarer, tillegg og endringsforslag til utkastene til Forurensningskonvensjonen. Delegatene skulle altså "søke å ivareta de spesielle norske interessene under hensyntagen til den norske skipsfarts stilling i internasjonale samkvem".¹⁶⁴ I tilfelle dissenser innad i delegasjonen hadde delegasjonens formann det siste ordet med mindre saken var av en så stor økonomisk eller prinsipiell betydning at den burde bli lagt frem for Utenriksdepartementet og Handel- og Skipsfartsdepartementet.¹⁶⁵

I Miljøverndepartementet reagerte de på denne instruksen om "de spesielle norske interessene", og ville ha det endret til de "samlede norske interessene", for på den måten gi instruksen et mindre fokus på skipsfartsnæringens interesser.¹⁶⁶ I Miljøverndepartementet syntes de at instruksen hadde et for stort fokus på norske skipsfartsinteresser og mente at alle norske interesser skulle tillegges like stor vekt; "alle" var understreket i brevet.¹⁶⁷ Dette er igjen et eksempel på at Miljøverndepartementet sto ganske alene om å fremme miljøsaken. Diskusjon om og fokus på selve miljøaspektet forekommer sjelden i brevvekslingen mellom de berørte departementene og andre aktører i Norge i forkant av Forurensningskonferansen. Det var helt klart at det var skipsfartshensyn som ble vektlagt i arbeidet opp mot IMCO.

¹⁶² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 7, Brev fra Modolv Hareide I Sjøfartsdirektoratet til Utenriksdepartementet, 26.09.1973: 1

¹⁶³ Ibid: 1

¹⁶⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Instruks fastsatt av det kongelige Handels- og skipsfartsdepartement for den norske delegasjon til den internasjonale konferanse om hindring av forurensning fra skip, London 8. Oktober – 2. November 1973, oppnevnt av Utenriksdepartementet, Oslo september 1973: 2-3

¹⁶⁵ Ibid: 2

¹⁶⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Brev fra Miljøverndepartementet til Utenriksdepartementet av E. Lykke 3.10.1973: 1

¹⁶⁷ Ibid: 1-2

4.6 Konferansen for hindring av forurensning fra skip 1973

Arbeidet under konferansen ble delt opp i fire komiteer hvor hver komité tok for seg hver sine vedlegg, preambler og artikler. Etter at arbeidet i komiteene var over, skulle delegasjonene stemme over helheten. Den viktigste komiteen var komité II hvor arbeidet med vedlegg I fant sted. Møtet i komité II begynte med at alle delegasjonene fikk holde et innlegg og fremme sine synspunkter. De norske delegatene i denne komiteen besto av Øyvind Frømyrh og Ivar A. Manum fra Sjøfartsdirektoratet. De norske delegatene fremmet de norske synspunktene til LOT og SBT, hvor det ble lagt vekt på at SBT bare var en delløsning, og at LOT med nødvendige instrumenter ville være den mest effektive løsningen for å redusere oljeutslipp til havs. I tillegg gikk de norske delegatene imot at det skulle være krav om SBT. Subsidiært skulle denne ballastkapasiteten ikke legges i dobbeltbunn, om SBT ble vedtatt. De norske forslagene møtte sterk motstand. Det eneste landet som fullt ut støttet Norge i denne komiteen var Hellas. USA, Canada og Sovjetunionen sto lengst unna Norge.¹⁶⁸ Delegatene fra USA, Canada og Sovjetunionen viste til at de hadde gode erfaringer med drenering i OBO-skip. De norske delegatene på sin side viste til negative erfaringer knyttet til dobbeltbunn i OBO-skip med lekkasjer.¹⁶⁹

De norske delegatene viste til at en videreføring av LOT med nye kontrollsystemer ville være å bygge videre med utgangspunkt på eksisterende praksis, og mente dette var et fullgodt alternativ.¹⁷⁰ Likevel var det stor støtte for SBT, og nordmennene var som nevnt tidligere innforstått med at dette kom til å bli vedtatt. Da ble den viktigste oppgaven for de norske delegatene å sørge for at ikke en for stor del av tonnasjen ble brukt på SBT, og å unngå krav om å legge SBT i dobbeltbunn, og dobbeltbunn generelt. De norske delegatene i komité II viste til at det kunne øke eksplosjonsfaren og øke risikoen for havari ved grunnstøting på grunn av tapt oppdrift.¹⁷¹

Amerikanerne ønsket å plassere SBT i dobbeltbunn og fikk støtte for dette av Canada og Sovjetunionen, men det var likevel stor motstand mot dette blant delegasjonene. I tillegg til Norge gikk Storbritannia, Frankrike, Japan og Hellas imot at SBT skulle legges i

¹⁶⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Rapport fra den internasjonale konferanse om forurensning fra skip, London 8 oktober -2 november 1973. Vedlegg 9, Rapport vedrørende arbeidet i komité II under forurensningskonferansen i London 1973, av Øyvind Frømyrh og Ivar. A. Manum 12.12.1973: 3

¹⁶⁹ Ibid: 6-7

¹⁷⁰ Ibid: 5

¹⁷¹ Ibid: 6

dobbeltbunn. Forslaget om å legge SBT i dobbeltbunn falt med 22 mot 9 stemmer.¹⁷² Deretter ble det bestemt hvor stor andel segregert ballast det skulle være i båtene, hvilken dødvektgrense man skulle sette og om SBT skulle være et absolutt krav. Canadas delegater fikk gjennomslag for at dødvektgrensen skulle være på 70.000 dødvekttonn. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe for å komme frem til hvor mye segregert ballast som skulle kreves.¹⁷³

I tillegg foreslo representantene for Norge en resolusjon om dispensjon fra disse reglene om det skulle skje en utvikling i tankerdesign som tilsa at reglene var unødvendige. Den norske delegasjonen ønsket først å fremme dette som en dispensjonsparagraf til vedlegg I, men valgte etter å ha diskutert saken med andre delegasjoner i stedet å fremme forslaget som en resolusjon. Denne fikk gjennomslag og ble vedtatt.¹⁷⁴

Komite III, tok for seg vedlegg II og III. Utover spørsmålet om å gjøre Østersjøen til et spesielt område var det lite diskusjon i denne komiteen, og generell enighet om det som sto i utkastet. Vedlegg III ble beholdt som vedlegg.¹⁷⁵ I komite IV jobbet man med en protokoll til inngrepskonvensjonen for å gjøre den gjeldende for andre stoffer enn olje. Canada hadde som nevnt fremmet forslag om å gjøre det lettere for stater å gripe inn overfor skip til havs. Dette gikk flertallet i komiteen imot fordi et inngrep på et skip på det åpne hav bare skal skje ved eksepsjonelle tilfeller hvor det er fare for en katastrofe. Norge fremmet et forslag om utarbeidelse av en liste over skadelige stoffer som kunne bli oppdatert i takt med ny kunnskap og utvikling, og hvor kyststaten som eventuelt griper inn ble pålagt bevisbyrden for at inngrepet var berettiget. Delegatene til Canada, Australia og New Zealand godtok dette, men ønsket å fjerne kravet om at kyststaten skulle ha bevisbyrden.¹⁷⁶ Bakgrunnen for dette var nok at disse landene var det man kan kalle typiske kyststater, med stor interesse av å kontrollere sitt eget sjøterritorium.

Debatten om plattformer kom opp i komité I. Amerikanerne hadde fremmet forslag om å ta plattformer ut av konvensjonen. De norske delegatene stemte for det amerikanske forslaget sammen med enkelte andre land, men flertallet var likevel imot. De australske delegatene

¹⁷² Ibid: 6-7

¹⁷³ Ibid: 6-7

¹⁷⁴ Ibid: 7

¹⁷⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Rapport fra den internasjonale konferanse om forurensning fra skip, London 8 oktober -2 november 1973. Vedlegg 10 vedrørende arbeidet i Committee III Marine Pollution Conference 1973, av Gunnar Stubberud 14.11.1973: 2-7

¹⁷⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Rapport fra den internasjonale konferanse om forurensning fra skip, London 8 oktober -2 november 1973. Vedlegg 11, Rapport fra Committee IV, Sigurd Storhaug 5.11.1973: 1-4

forsøkte å ta opp spørsmålet om plattformer igjen senere i forhandlingene, men også denne gangen falt forslaget. Plattformer ble derfor klassifisert som skip i Forurensningskonvensjonen.¹⁷⁷ Komiteen var ganske delt i denne saken, men begge sider valgte ikke å gjøre Forurensningskonferansen til et forum for å diskutere kyststaters utstrekning, og lot dette avgjøres på FNs havbunnskonferanse i 1974.¹⁷⁸

Til slutt ble alle vedleggene med endringene fra komiteene lagt frem for delegasjonene, og votert over i plenum. Her skjedde ingen store endringer og konvensjonen med vedlegg ble vedtatt uten særlig debatt.

4.7 Avslutning

Etter at IMCO hadde utarbeidet endringer til Oljesølkonvensjonen fortsatte arbeidet videre med miljøregulering til havs med utarbeidelse av en ny konvensjon med den hensikt å dekke alle typer forurensning til havs. For Norges del var det mye som sto på spill. De norske delegatene forsøkte å få den nye konvensjonen i så stor grad som mulig til å bygge videre på Oljesølkonvensjonen med endringene fra 1969 og 1971. På den måten ville de norske delegatene fortsette å fokusere på LOT-systemet som den viktigste løsningen for å redusere oljeutslipp til havs. Andre mer miljøorienterte land, blant dem USA, ønsket å få inn en annen løsning med segregerte ballasttanker. De ønsket også at disse skulle legges i dobbeltbunn. På norsk side ønsket man ingen av disse tiltakene, men var villige til å godta SBT på nye skip. Byggingen av nye skip lå uansett langt frem i tid og dette ville dermed ikke få konsekvenser med det første.

¹⁷⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Rapport fra den internasjonale konferanse om forurensning fra skip, London 8 oktober -2 november 1973, Vedlegg 12, Rapport fra Forhandlingene i komite I 5.12.1973: 1-3

¹⁷⁸ Ibid: 9

5 Etter Forurensningskonferansen i 1973

Etter Forurensningskonferansen kunne man ha forventet at de fleste landene i IMCO ville sette i gang med å iverksette reglene som hadde blitt vedtatt på konferansen, for deretter å komme i gang med arbeidet med ratifisering av konvensjonen. I det minste at de mest miljøorienterte landene ville sette i gang dette arbeidet. Det skjedde ikke. Konferansen hadde produsert en ambisiøs konvensjon, hvor en del av punktene skapte behov for mer forskning før de kunne eventuelt iverksettes. Fortsatt var det 1962-endringene i Oljesølkonvensjonen som gjaldt til havs, og IMCO fokuserte etter Forurensningskonvensjonen på å få medlemslandene til å ratifisere 1969-endringene av Oljesølkonvensjonen som fortsatt manglet nok tilslutning til å tre i kraft. Det hadde med andre ord ikke skjedd noen endringer av betydning i internasjonal miljølovgivning så mye som 5 år etter Torrey Canyon-ulykken.

Inderen C. P. Srivastava, tok i 1974 over som generalsekretær i IMCO etter briten Colin Goad.¹⁷⁹ Rederiforbundet anså han som en god kandidat på tross av at han kom fra et utviklingsland. Helst hadde Rederiforbundet ønsket en europeisk kandidat og aller helst en skandinav, men dette var vanskelig siden alle de tidligere generalsekretærene hadde vært europeere. IMCOs første generalsekretær hadde vært fra Skandinavia (dansen Ove Nielsen). Dette kommer frem i et internt notat i Rederiforbundet. Muligheten for å få inn en europeer var liten. Preferansen for en europeer bygget på ønsket om å ha likesinnede med bakgrunn fra tradisjonelle skipsfartsnasjoner i sentrale roller. Likevel var Rederiforbundet entusiastiske for Srivastava. Han ble sett på som en god kandidat. Srivastava hadde bakgrunn fra shipping (Shipping Corporation of India Limited), og hadde i møter med Sivert Øveraas fra Rederiforbundet gitt uttrykk for sympati med norske skipsfartsinteresser. Fra Rederiforbundets side håpet man også på at Srivastava ville gjøre IMCO mindre byråkratisk. Det eneste som trakk ned var at selskapet han hadde ledet var et statseid indisk selskap. Dog hadde han visstnok ledet selskapet godt og selskapet hadde ekspandert under hans styre. Han virket også effektiv og handlingsorientert ifølge notatet som Sivert Øveraas i Rederiforbundet hadde skrevet til sin sjef, David Vikøren.¹⁸⁰

¹⁷⁹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 50

¹⁸⁰ Rederiforbundets arkiv, IMCO, Notat til Vikøren, Ny generalsekretær i IMCO fra 1. januar 1974, av Sivert Øveraas 3.04.1973

Srivastava satte etter Forurensningskonferansen i gang arbeid med å få tilstrekkelig mange stater til ratifisere Oljesølkonvensjonen slik at denne kunne tre i kraft.¹⁸¹ Fokuset ble i første omgang rettet mot Oljesølkonvensjonen i lys av behovet for å utrede konsekvensene av Forurensningskonvensjonens bestemmelser nærmere. Det var en del uløste tekniske problemer knyttet til implementeringen av Forurensningskonvensjonen som ennå var uløst. Blant annet manglet det retningslinjer for mottakeranlegg, nye spesifikasjoner for oljevannseparatorer. I tillegg til dette var det også problemer knyttet til vedlegg II (kjemikalier fraktet i bulk). Selv om mange stater nok kunne ha ratifisert konvensjonen om bare vedlegg I var obligatorisk, kunne de ikke det fordi konvensjonen krevde etterlevelse av minimum de to første vedleggene.¹⁸² Det forsinket altså ratifiseringen at vedlegg II var obligatorisk.

Som nevnt i innledningen av oppgaven, så skriver M'Gonichle og Zacher i sin bok *Pollution, Politics and International Law* at det er to steg før en konvensjons regler blir maritim praksis. Først må konvensjonen bli internasjonal lov gjennom ratifisering fra et tilstrekkelig antall medlemsland, deretter må skip og stater følge opp kravene i konvensjonen. På begge stadier er det en rekke problemer som forsinker ikrafttreddelsen.¹⁸³ Forurensningskonvensjonen er et godt eksempel på dette. I tillegg ser det heller ikke ut til å ha vært stor vilje til å ratifisere konvensjonen i utgangspunktet.

Oljesølkonvensjonens endringer fra 1969 ble ratifisert av Norge allerede i 1971.¹⁸⁴ Som tidligere nevnt, ble det ønsket fra norsk side å bygge videre på Oljesølkonvensjonen under Forurensningskonferansen, for på den måten sikre fortsatt satsning på *Load on top* i stedet for obligatorisk segregert ballastkapasitet. 1969-endringene til Oljesølkonvensjonen representerte en skjørpelse av reglene. For rederne ville det bety en ekstra kostnad og for stater, som måtte finansiere utbygging av mottakeranlegg til oljerester i havner. SBT ble sett på som et dyrt, og lite effektivt tiltak for å begrense oljeforurensning til havs, som det etter norsk syn ikke var noe vesentlig behov for. Men ettersom bestillingen av nye båter hadde stoppet opp, og kostnadene lå et stykke frem i tid, var det akseptabelt at SBT ble gjort gjeldende for nye skip i Forurensningskonvensjonen. Om SBT hadde blitt obligatorisk på eksisterende skip ville det

¹⁸¹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 122

¹⁸² Ibid

¹⁸³ Ibid: 315

¹⁸⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 9, Innst. O. nr. 20. Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om lov om endring i lov av 6 mars 1970 nr 6 om vern mot oljeskader.

betydd en stor ekstra kostnad for norske redere og en reduksjon av den samlede tonnasjen i verden. De norske delegatene på Forurensningskonferansen hadde arbeidet aktivt for at SBT ikke skulle gjøres obligatorisk i eksisterende skip. Det var heller ikke stor stemning for dette på konferansen, selv blant de mest miljøorienterte landene. Eneste kravet til eksisterende skip var at de ti år etter konvensjonens ikrafttredelse skulle ha SBT.¹⁸⁵ For de skipsfartsnasjonene med en mer konservativ holdning til skipsfartsspørsmål, som Norge og Hellas, ville krav om obligatorisk SBT i eksisterende skip ha vært nærmest en katastrofe på det tidspunktet. Dette synet skulle komme til å forandre seg.

I mellomtiden irriterte Rederiforbundet seg over norske myndigheter. Dette fordi Stortinget valgte å ratifisere Ansvarskonvensjonen fra 1969 og Fondskonvensjonen fra 1971 den 11. februar 1975.¹⁸⁶ Dette kom overraskende på Rederiforbundet. Nå så det ut til at disse kunne tre i kraft så tidlig som 1. juli 1975. For dette trengte skipene å få utdelt nødvendige sertifikater, forskrifter og forsikringer. Rederiforbundet ønsket derfor å utsette Norges ratifikasjon frem til disse sertifikatene var plass.¹⁸⁷ Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet på sin side ønsket å deponere de norske ratifikasjonene for Ansvarskonvensjonen 1969, Fondskonvensjonen og Oljesølkonvensjonen fra 1969 hos IMCO i London mellom 17. mars og 2. april 1975. (Stortinget hadde ratifisert Oljesølkonvensjonen allerede i 1971, men Norge hadde ikke levert de nødvendige dokumentene på dette til IMCO.) Tidspunktet for deponering var blitt avtalt mellom flere vestlige land blant annet Storbritannia, Sverige, Vest-Tyskland, Frankrike og Danmark. I Utenriksdepartementet ønsket man derfor å overholde dette og ikke følge Rederiforbundets ønsker.¹⁸⁸

Likevel diskuterte Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet og Justisdepartementet om det var mulig å utsette ratifikasjonene. Rederiforbundet hadde fått støtte fra Sjøfartsdirektoratet som også ønsket utsettelse. På tross av dette ble tiltredelsesdokumentene deponert hos IMCO 21. mars 1975.¹⁸⁹ Rederiforbundet reagerte på at dets anmodning ikke

¹⁸⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 8, Rapport fra den internasjonale konferanse om forurensning fra skip, London 8 oktober -2 november 1973. Vedlegg 9, Rapport vedrørende arbeidet i komité II under forurensningskonferansen i London 1973, av Øyvind Frømyr og Ivar. A. Manum 12.12.1973: 8

¹⁸⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Brev fra Stortingets presidentskap til Regjeringen, SMK.

¹⁸⁷ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Brev fra Rederiforbundet til Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Handelsdepartementet, 11.03.1975

¹⁸⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Notat til Utenriksministeren fra UDs rettskontor av N. Bjølset, 13.03.1975

¹⁸⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, brev fra den norske ambassade i London til Utenriksdepartementet, av charges d'affair Kjell Rasmussen 21 mars 1975

hadde blitt fulgt opp, og ba myndighetene om å sørge for at sertifikater og forskrifter var i orden innen 1. mai 1975. Rederiforbundet ønsket også at myndighetene skulle gi all den hjelp de kunne til båter som eventuelt fikk problemer hvis disse ikke hadde rukket å få de nødvendige sertifikater i orden i tide.¹⁹⁰

Denne saken var ganske alvorlig, og den ble drøftet internt i regjeringen. Saken ble gitt høy prioritet. Alle berørte departementer ble bedt om å prioritere å få konvensjonssertifikater klargjort og utsendt til skipene før ikrafttreddelsen.¹⁹¹ Selv om det i hovedsak var enighet om de generelle linjene i den norske skipsfartspolitikken, viser denne hendelsen at det også kunne oppstå konflikt mellom Rederiforbundet, embetsverket og myndighetene. Det var antagelig ikke meningen at denne saken skulle få det utfallet den fikk, og det ble raskt satt i gang arbeid for å få på plass sertifikatene skipene trengte. Saken med ratifiseringen av disse konvensjonene og deponering av tiltredelsesdokumentene hos IMCO. Er nok et eksempel på hvor lang tid det kunne ta fra utarbeidelse av en konvensjon til den ble norsk lov. Her ser vi også at det på tross av å ha tatt lang tid kunne skje problemer når det plutselig gikk for fort for noen av aktørene.

5.1 Skipsfartskrisen

Etter Forurensningskonferansen virket det som arbeidet med miljøtiltak skulle stoppe opp. Entusiasmen for å ratifisere konvensjonen var liten. Det så ikke ut som om den ville bli internasjonal lov med det første. Konvensjonens mangler, i tillegg til dens noe ambisiøse målsetninger, vanskeliggjorde både arbeidet med og mulighetene til å få den ratifisert. De neste initiativene til å gjenoppta miljøarbeidet og fremme segregert ballastkapasitet i eksisterende skip i IMCO skulle komme fra uventet hold.

I oktober 1973 vedtok OPEC å iverksette en oljeboikott på bakgrunn av amerikansk støtte til Israel under Yom Kippur-krigen i 1973.¹⁹² Dette førte til en betydelig økning av prisen på olje. OPEC-landene reduserte sin produksjon av olje etter at boikotten var over slik at prisen på olje holdt seg høy. Dette førte til en stor nedgang i etterspørselen av olje på 1970-tallet. Den store veksten i skipsfarten siden 1960-tallet bremses nå opp og skipsfarten gikk etterhvert inn i en krise.¹⁹³ Yom Kippur-krigen, OPECs oljeboikott og høyere oljepris er ofte sett på som

¹⁹⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Brev fra Norges Rederiforbund ved Børre Sverdrup til Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Handelsdepartementet 11 april 1975

¹⁹¹ Ibid

¹⁹² M'Gonigle, og Zacher, 1979: 123

¹⁹³ Ibid: 123-124

årsaken til skipsfartskrisen, men kan nok ses på mer som en utløsende årsak.¹⁹⁴ Etter årene 1973-1974 ble krisen forsterket som følge av problemer med omstilling. Dette kan skyldes usikkerheten som oppsto. Prisøkningen på olje førte til endringer i energimarkedet, som det var vanskelig å overskue konsekvensene av.¹⁹⁵ Frem til 1973 hadde skipsfarten nærmest vokst sammenhengende i et århundre. Da krisen kom lå det inne store bestillinger på nye skip, noe som igjen vitner om optimismen i markedet om fortsatt vekst i skipsfarten. Norge var på begynnelsen av 1970-tallet den fjerde største skipsfartsnasjonen i verden. I 1987 var den norskregistrerte flåten redusert med 80 prosent.¹⁹⁶ Skipsfartskrisen fikk veldig negative konsekvenser for norsk skipsfart. Flere norske rederier valgte å registrere flåtene sine i bekvemmelighetsland hvor det var mer lønnsomt å drive fra. Mange norske rederier gikk til grunne, eller ble slått sammen med andre under skipsfartskrisen.¹⁹⁷ Selv om mange norske rederier flyttet flåtene sine over til registre i bekvemmelighetsland, førte skipsfartskrisen alt i alt nesten til en halvering av størrelsen på den norske flåten.¹⁹⁸

Den norske flåten opererte på spotmarkedet, og det var disse uavhengige operatørene som ble hardest rammet av krisen. De norske skipene var bygget for å frakte olje over store avstander og hadde generelt større skip enn andre land. De norske rederne hadde før krisen drevet med aggressiv chartervirksomhet med kontrakter for korte tidsperioder for å presse prisen opp på enkeltoppdrag.¹⁹⁹ I tillegg hadde de norske rederne mange bestillinger på nye skip, for på den måten hele tiden være med på teknologiutviklingen.²⁰⁰ Alt dette hadde vært meget lønnsomt før krisen, men gjorde problemene desto større for de norske rederiene da krisen kom. Omstilling ble vanskeligere samtidig som var det mye usikkerhet i situasjonen som hadde oppstått. Krisen kom som et stort sjokk. Det virker som om det var en forventning om at behovet for olje ville fortsette å stige, og dermed også behovet for oljetransport.²⁰¹ De norske rederne hadde før krisen hatt stor tilgang på kapital, noe som også påvirket investeringsviljen

¹⁹⁴ Tenold, Stig, *Tankers in Trouble, Norwegian Shipping and the crisis of the 1970s and 1980s*, Research in Maritime History, International Maritime Economic History Association, St. Johns New Foundland 2006: 18

¹⁹⁵ Ibid: 20-21

¹⁹⁶ Ibid: 1-4

¹⁹⁷ Ibid: 226

¹⁹⁸ Ibid: 160

¹⁹⁹ Ibid: 111

²⁰⁰ Ibid: 225

²⁰¹ Ibid: 20-21

til rederne, som hadde investert i stadig større og nyere skip.²⁰² Denne enorme ekspansjonen tok nå slutt.

De store oljeselskapene hadde gjerne egne båter til å frakte olje. Det de ikke kunne frakte selv ble gjort av operatørene på spotmarkedet. Når frakten av olje sank, sank også oljeselskapenes behov for uavhengige operatører.²⁰³ Dette gjaldt spesielt den norske og greske flåten. Oljeselskapene var også redde for å inngå nye kontrakter når det var stor usikkerhet i markedet.²⁰⁴ Krisen bidro også til at mange asiatiske land, og land som tilbød bekvemmelighetsflagg tok over mye av tonnasjen i verden på bekostning av de tradisjonelle skipsfartsnasjonene.²⁰⁵ Som følge av skipsfartskrisen gikk den norske flåten over fra store tankbåter til mindre spesialiserte skip. Under denne forandringen på 1970 og 1980-tallet gikk to tredjedeler av norske rederier imidlertid enten konkurs eller de ble slått sammen med andre rederier.²⁰⁶

Segregert ballastkapasitet i eksisterende skip virket dermed som et fornuftig tiltak for norske skipsfartsinteresser. Et tiltak som det på norsk side tidligere hadde vært motstand mot. Fordi dette ville redusere den totale mengde tonnasje i verden, men som det etter 1973 hadde blitt så stort overskudd av. Et miljøtiltak som reduserte mengden tonnasje ville føre til at den norske flåten fikk oppdrag igjen. Det var da snakk om segregert ballastkapasitet på eksisterende skip. Forurensningskonvensjonens regler om SBT på nye skip ville derimot ikke føre til noen reduksjon av tonnasjen.

5.2 Segregert ballastkapasitet i eksisterende skip

Et forslag til IMCO om å se nærmere på muligheten for å bygge segregert ballastkapasitet i eksisterende tankbåter ble fremmet av Arthur Mackenzie, en miljøtilhenger tilknyttet Tanker Advisory Center i New York.²⁰⁷ Flere land inkludert Norge og Hellas hadde blitt mer positive til forslaget, som kunne bidra til å bringe skipsfarten ut av krisen. I Rederiforbundet hadde stemningen endret seg når det gjaldt å sette inn segregert ballastkapasitet i eksisterende tankere. Rederiforbundet hadde etter at forslaget først ble lagt frem i IMCO, begynt å påvirke norske myndigheter til å gå inn for segregert ballastkapasitet i eksisterende tankskip. I et brev fra Sivert Øveraas til Sjøfartsdirektoratet, poengterer Øveraas at bakgrunnen for tilslutningen

²⁰² Ibid: 118

²⁰³ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 123-124

²⁰⁴ Tenold 2006: 29

²⁰⁵ Ibid: 94 og 102

²⁰⁶ Ibid: 4-5

²⁰⁷ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 123

til SBT i eksisterende skip fra Rederiforbundet side var rent "markedsmessig".²⁰⁸ Øveraas viste i brevet til at 40.000.000 dødvekttonn lå i opplag og 40.000.000 dødvekttonn var ubrukt som følge av *slow-steaming*. *Slow-Steaming* går kort fortalt ut på at skipene reduserer hastigheten samtidig som flere skip settes inn for at det fortsatt skal bli levert like mye som før og til samme tid. Båtene bruker også mindre drivstoff når denne metoden benyttes. På toppen av dette var det bestilt nye skip i verden som tilsammen utgjorde 130.000.000 dødvekttonn. Etter Rederiforbundets vurdering sto derfor den norske flåten foran en lang periode med lav etterspørsel som følge av all overskuddstonnasjen.²⁰⁹ Rederiforbundet håpet at SBT i eksisterende skip ville få markedet i balanse raskere og at det ville representere en reduksjon i samlet tonnasje på 15-20 prosent.²¹⁰ På grunn av all overskuddstonnasjen ville arbeidet med å bygge om skipene ikke redusere transportkapasiteten til havs, i tillegg ville norske verft stille seg svært positive til forslaget i følge Øveraas. På bakgrunn av dette ba Rederiforbundet derfor om at Norge skulle gå inn for SBT i eksisterende skip når dette kom opp på møte i IMCOs Miljøvernkomite 20. – 24. oktober 1975.²¹¹

Når det gjaldt miljøhensyn holdt Rederiforbundet fortsatt fast på at LOT og forbedringer av denne var den beste løsningen for å få ned oljeutslipp til havs. Rederiforbundet ønsket også at Norge skulle arbeide videre med å få gjennomført 1969-endringene av Oljesølkonvensjonen og Forurensningskonvensjonen fra 1973.²¹² Det ser ut til aktørene på norsk side ble fort vant med konvensjonene og reglene når de først var på plass. Vi har sett dette tidligere med IMCO selv: Motstanden på norsk side var stor i begynnelsen, men når organisasjonen først var på plass tilpasset de norske aktørene seg raskt. De norske aktørene ser ut til å forsvare det som til enhver tid var status quo, eller de valgte å bygge videre på dette. De var sjeldent åpne for nye løsninger som gikk imot det etablerte på skipsfartsområdet hvor Norge var en dominerende skipsfartsnasjon. Bortsett fra når noe kunne tenkes å gi positive effekter for norsk skipsfartsnæring. Hvis de derimot gikk inn for noe som var ugunstig for norske redere, forsøkte de å redusere byrden så langt det lot seg gjøre. Skipsfartskrisen åpnet dermed for en nytenkning på norsk side, men som alltid lå det et ønske om å bedre redernes situasjon bak.

²⁰⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Brev fra Rederiforbundet ved Sivert Øveraas, til Sjøfartsdirektoratet, 28.09.1975: 1

²⁰⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Brev fra Rederiforbundet ved Sivert Øveraas, til Sjøfartsdirektoratet, 28.09.1975: 1-2

²¹⁰ Ibid: 2

²¹¹ Ibid: 2-5

²¹² Ibid: 5

5.3 Gresk-Norsk utredning

Under miljøvernkomiteens fjerde sesjon i 1975 ble SBT på eksisterende tankskip diskutert. Oil Companies International Maritime Forum (OCIMF, en interesseorganisasjon for oljeselskaper) og International Chamber of Shipping (ICS) hadde påtatt seg å utrede spørsmålet nærmere, men hadde problemer med uenighet seg imellom.²¹³ Oljeselskapene var i mindre grad rammet av problemet med overskuddstonnasje. De fleste oljeselskapene brukte egne skip. Til det de ikke kunne frakte selv brukte de skipene til redere som opererte på spotmarkedet. Når det ble fraktet mindre olje kunne de dermed bare redusere bruken av andre skip enn sine egne. Derfor ønsket de fleste oljeselskapene ikke at SBT skulle gjøres gjeldende på eksisterende skip. Det var også uenighet innad i de forskjellige rederiforbundene i ICS som følge av at problemene ikke rammet alle i like stor grad.²¹⁴ OCIMF mente for sin del at SBT i eksisterende skip ikke ville være gjennomførbart. De norske og greske delegasjonene påtok seg sammen med Italia å utrede saken nærmere til neste møte.²¹⁵ Etter dette ble det utarbeidet rapporter i de tre landene før et uformelt møte 26. – 27. januar 1976 ble avholdt i IMCOs lokaler i London. På møtet deltok fra Norges side representanter fra blant annet Akergruppen, Rederiforbundet og Intertanko. Norske shipping- og verftsinteresser var med andre ord godt representert på møtet. På møtet ble det enighet om et utkast til en rapport basert på det norske og greske utkastet, som hadde blitt utarbeidet i forkant av møtet og hvor begge gikk inn for SBT på eksisterende tankskip. Norge fikk ansvar for å revidere utkastet frem til det skulle legges frem for Miljøvernkomiteen i IMCOs femte sesjon 24. – 28. mai 1976.²¹⁶

På møtet var de norske og greske delegasjonene noe uenige om forslaget om SBT i eksisterende tankere skulle fremmes som en rekommandasjon, som en endring av Forurensningskonvensjonen fra 1973 eller som en egen konvensjon. Hvis dette tiltaket skulle få noen effekt måtte det være obligatorisk for alle tankskip over en viss størrelse. Den greske delegasjonen hadde ingen tro på at redere og oljeselskaper frivillig ville følge opp en rekommandasjon. Dette var de norske delegatene enige i, men problemet sett fra norsk side var at en ny konvensjon ville ta for lang tid å gjennomføre. Det var heller ikke ideelt å endre Forurensningskonvensjonen siden denne ennå ikke hadde trådt i kraft. De norske delegatene

²¹³ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 10, Rapport fra IMCO's forurensningskomite 4 sesjon 20-24 oktober 1975, Oslo Edvin Hareide og Gunnar Stubberud 4.11.1975: 3

²¹⁴ Ibid: 3

²¹⁵ Ibid: 3

²¹⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 11, Referat fra møte i London 26-27 januar 1976 om separate vannballasttanker på eksisterende tankskip. Av Edvin Hareide, Oslo 30.01.1976: 1

ønsket at dette spørsmålet heller ble holdt åpent i utredningen til Miljøvernkomiteens møte i mai.²¹⁷ Grekerne ønsket å legge frem en så konkret rapport som mulig til Miljøvernkomiteen, men de norske delegatene mente dette ikke var praktisk mulig. Forslaget var blitt fremmet tidligere i IMCO og fått lunken mottakelse. USA og Storbritannia hadde vist sterk motvilje til forslaget. Derfor mente de norske delegatene at man måtte se om Miljøvernkomiteen i mai i det hele tatt bestemte seg for at SBT i eksisterende skip var noe IMCO skulle jobbe videre med, og i så fall hvilket alternativ som skulle satses på. Grekerne godtok dette mot at rapporten også inneholdt en oversikt over hva en eventuell konvensjon og rekommandasjon burde inneholde.²¹⁸

Italia trakk seg fra arbeidet med å lage utredningen om SBT på eksisterende skip. De begrunnet dette med manglende kapasitet til å delta i arbeidet, men kom senere til å avvise at de hadde noe som helst med utredningen å gjøre slik den endte opp med å bli. Antagelig fordi de syntes den bar preg av å være laget for å begunstige norske og greske skipsfartsinteresser. Dermed ble det en ren gresk-norsk utredning. Norge og Hellas var som kjent de to landene som tapte mest på skipsfartskrisen. Det kom derfor ikke overraskende på de andre medlemmene i IMCO at den norske og greske utredningen hadde kommet frem til at innføring av segregert ballastkapasitet på eksisterende skip var et godt miljøtiltak.²¹⁹ Utredningen fikk en lunken mottakelse. Selv ikke de mest miljøorienterte landene i IMCO var interessert i forslaget. Mange var redde for at innføring av segregert ballastkapasitet i eksisterende skip ville øke oljeprisen ytterligere, og tiltaket ble sett på som negativt for oljebransjen. Skipsfartsnasjoner som USA, Storbritannia og Frankrike hadde flåter som i stor grad var eid av oljeselskapene, og det ville være negativt for disse om SBT på eksisterende tankskip ble gjort obligatorisk.

Forslaget fikk likevel en viss støtte. En del oljeproduserende land så på SBT på eksisterende tankskip som en måte å redusere behovet for mottakeranlegg på. Forslaget fikk dermed støtte av blant annet Kuwait, Nigeria, Egypt, de Arabiske emirater og Sovjetunionen. I tillegg gikk Sverige, Spania, Tunisia og Kypros inn for å gjøre SBT obligatorisk for eksisterende tankskip. For Norge og Hellas var dette ikke nok for å få gjennomslag. Følgende land var imot: Storbritannia, Israel, Frankrike, Chile, India, Brasil, Vest-Tyskland, Australia, Liberia,

²¹⁷ Ibid: 3

²¹⁸ Ibid: 5

²¹⁹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 124

Nederland, Argentina og Finland. Japan, USA og Italia stilte seg på sidelinjen i debatten.²²⁰ Da spørsmålet kom opp til votering ble forslaget avvist i Miljøvernkomiteen.²²¹

Saken var imidlertid ikke død og skulle komme tilbake igjen på dagsorden i IMCO ganske raskt etter at den hadde blitt nedstemt. Amerikanerne hadde fått en ny president, Jimmy Carter, og i amerikanske farvann hadde det den siste tiden skjedd en del ulykker, som igjen hadde gjort amerikanerne oppmerksomme på faren oljesøl representerte. I tillegg hadde det vært problemer med eksplosjoner om bord i skip. Dette førte til at amerikanerne igjen ønsket å skjerpe miljøreguleringen av skipsfarten og interessen for SBT på eksisterende skip vokste på amerikansk side. Dermed kom Norge og Hellas til å få en viktig alliert i arbeidet med å få SBT på eksisterende skip gjort obligatorisk. Uten USA hadde det tidligere vært nærmest umulig å presse frem krav om dette. Dette skulle nå komme til å forandre seg.

5.4 Avslutning

Etter Forurensningskonferansen i 1973, var det nesten som om arbeidet med miljøregulering av skipsfarten i en liten periode stoppet opp. Det var lite engasjement hos medlemslandene i IMCO for å ratifisere Forurensningskonvensjonen. Samtidig var det en rekke tekniske problemer som måtte løses før det ville være mulig å ratifisere Forurensningskonvensjonen. I første omgang ble det fra IMCOs side derfor jobbet med å få stater til å ratifisere Oljesølkonvensjonen med endringer fra 1969. Utarbeidelse av nye regler virket derfor som en fjern tanke, helt til skipsfarten, som følge av Yom Kippur-krigen og OPECs oljeboikott gikk inn i en krise. Denne krisen førte til at store mengder tonnasje endte i opplag eller var ubrukt, og store bestillinger på nye skip måtte kanselleres. Spesielt gikk skipsfartskrisen hardt utover norsk rederinæring. Som følge av den store andelen overskuddstonnasje ble segregert ballastkapasitet i eksisterende skip sett på som et fornuftig tiltak for norske skipsfartsinteresser. Et tiltak som det på norsk side tidligere hadde vært motstand mot. SBT ville kunne redusere den totale mengden tonnasje i verden og dette kunne føre til at den norske flåten fikk oppdrag igjen. Dette tiltaket ble derfor forsøkt fremmet i IMCO sammen med Hellas, men fikk ikke nok støtte i første omgang. Det betydde derimot ikke at kampen var over for SBT-tilhengerne.

²²⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 11, Rapport fra IMCO's forurensningskomite 6 sesjon 29 november – 3 desember 1976. Av Edvin Hareide og G. Stubberud Oslo, 13 desember 1976.

²²¹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 126

Som vi så i forrige kapittel hadde Norge og Hellas sammen forsøkt å fremme et forslag om SBT i eksisterende tankskip. SBT ville kunne redusere oljeutslipp til havs ved at oljeholdig vann ble beholdt om bord i tankskipene, frem til skipene nådde et mottakeranlegg hvor dette kunne deponeres. Tankskipene ville også kunne ta inn vann i de segregerte ballasttankene i vanskelig vær for å stabilisere seg. Bakgrunnen for norsk støtte til dette var likevel ikke hensynet til miljøet, men fordi SBT kunne bedre markedssituasjonen til den greske og norske skipsfartsnæringen. Skipsfartskrisen førte til mye ubrukt tonnasje i verden. SBT ville dermed redusere tonnasjen og således bedre markedssituasjonen for de norske rederne; Dette var årsaken til at Norge nå jobbet for å fremme forslaget i IMCO. På tidspunktet dette ble fremmet var det ennå mye motstand mot forslaget. De norske og greske delegatene klarte ikke å samle nok støtte for forslaget. Likevel ble spørsmålet om å innføre SBT i eksisterende tankskip igjen aktuelt like etterpå, på grunn av en rekke ulykker i amerikansk farvann i slutten av 1976 og begynnelsen av 1977. Ulykkene gjorde amerikanerne mer bevisste på faren ved tankskiptrafikken og førte til at amerikanerne foreslo en rekke tiltak for å bedre sikkerheten i skipsfarten, blant disse SBT. Amerikanernes forslag ga Norge igjen håp om å få innført tiltaket og dermed få redusert den samlede tonnasjen.

6.1 Nye ulykker

Sent på året 1976 og tidlig på året i 1977 fant det sted en rekke store og små skipsfartsulykker i USA. Den som fikk størst oppmerksomhet av disse var Argo Merchant, en relativt liten oljetanker med en last på 27.000 tonn råolje, som gikk på grunn like utenfor Massachusetts. Oljeutslippet fra denne grunnstøtingen truet fiskeområdene i nærheten og dessuten mange amerikaneres feriesteder i New England-området. Ulykken skapte følgelig stor debatt i USA.²²² I tillegg inntraff en rekke andre mindre ulykker som forsterket bildet i amerikansk offentlighet om nødvendigheten av strengere miljøregulering av skipsfarten. Blant annet eksploderte det i Torrey Canyons søsterskip Sansinema i Los Angeles havn 17. desember 1976. En ulykke som tok livet av ni mennesker.²²³ At ett av Torrey Canyons søsterskip forulykket, må nok ses på som en tilfeldighet i denne sammenheng.

²²² M'Gonigle, og Zacher, 1979: 127

²²³ Carling, Elaine M., "Oil Pollution from Ships at sea", i Edward L. Miles (red), *Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence*, MIT Press, Cambridge 2001: 347

I løpet av høsten 1976 ble også Jimmy Carter valgt til ny president i USA. Carter-administrasjonen forsterket arbeidet med miljø. Allerede 17. mars 1977, knapt et par måneder etter innsettelsen, talte president Carter til kongressen og foreslo tiltak for å bedre sikkerheten og miljøsiden ved skipsfarten, som USA skulle jobbe for å få innført.²²⁴ Blant forslagene var krav om nøytralgassanlegg i skip, bedre standarder for styring av skip, installasjon av dobbeltbunn og segregerte ballasttanker i nye og eksisterende tankskip helt ned til 20.000 dødvekttonn, og forbedring av reglene rundt ansvar og erstatning.²²⁵ Disse forslagene ble kalt "The Carter Initiatives", og var radikale forslag som gikk langt utover det som var vedtatt i Forurensningskonvensjonen fra 1973. Som nevnt tidligere hadde ennå ikke Forurensningskonvensjonen blitt ratifisert av tilstrekkelig mange land, mye fordi det fortsatt var vanskelig å følge opp kravene i konvensjonen. Spesielt kravene i vedlegg II var vanskelig å følge opp. Det var derfor påfallende at amerikanerne foreslo nye krav som innebar en vesentlig skjørpelse av regler det allerede var liten oppslutning om, nettopp fordi de var teknisk vanskelig å følge opp.

Amerikanerne var likevel innstilt på å presse frem disse kravene og virket tilsynelatende ikke kompromissvillige. President Carter hadde oppfordret til samarbeid og en internasjonal løsning på området. Frykten var likevel tilstede for at USA ville handle på egenhånd, regulere nasjonalt med internasjonale konsekvenser. Nasjonale regler, spesielt om det var amerikanske var særdeles fryktet hos norske myndigheter og Rederiforbundet. Internasjonale regler som gjaldt alle parter var det ønskelige på norsk side. Nasjonale regler på den annen side, var potensielt strengere, og ville i tillegg skape problemer fordi det fører med seg et sammensurium av regelverk som til enhver tid måtte etterfølges. Dette kunne skape noe lett kaotiske tilstander, fordi skipene da konstant måtte forholde seg til mange forskjellige krav avhengig av hvor de befant seg. Derfor var det på norsk side viktig å sørge for at alle krav til skipsfarten ble gjort universale. Først og fremst ønsket norske redere at det ikke ble stilt strengere krav til skipsfarten, men om strengere krav ble stilt måtte de gjelde alle slik at alle konkurrerte under samme vilkår. Samtidig var IMCO et forum hvor det var enklere å sørge for at kravene til skipsfarten verken fikk for stort omfang eller ble for dyptgripende. I IMCO måtte forslag gjennom mye forarbeid og diskusjon samtidig som et flertall måtte støtte forslaget. Dette gjorde muligheten for å komme frem til kompromissforslag større og det var også lettere å vanne ut innholdet i en ferdig konvensjon. Dette var gunstig for norske

²²⁴ ST. prp. Nr. 68. (1979-80): 5

²²⁵ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 129

skipsfartsinteresser fordi man både unngikk virvaret som kunne oppstå om stater på nasjonalt plan innførte regler, og ved at regler kunne gjøres mindre radikale og mer gjennomførbare i IMCO. Det var altså slik at selv om det ofte ble vedtatt politikk i IMCO som ikke var til Norges fordel, iallfall hva angår Norges skipsfartshensyn, hadde Norge likevel mange fordeler av at arbeidet foregikk i IMCO.

Dersom USA innførte egne regler for eget sjøterritorium, ville det få negative konsekvenser ikke bare for Norge, men for alle utenlandske rederier og skip som opererte i amerikansk farvann. Så godt som alle rederier var eksponert for det amerikanske markedet, fordi amerikanerne importerte mye olje, og andre varer. Enda verre ville konsekvensene være for IMCO. Om amerikanerne trakk seg fra samarbeidet i IMCO og lagde egne regler på nasjonalt plan ville det undergrave IMCO og dermed frata organisasjonen autoritet på området. Dette kunne føre til at IMCO ikke lenger ville være det eneste internasjonale organet som arbeidet med miljø og sikkerhetsregulering av skipsfarten; noe de færreste ønsket.

Amerikanernes nye forslag gikk som nevnt mye lenger enn det Forurensningskonvensjonen fra 1973 gjorde. I mai 1977 ble det holdt et møte i IMCOs råd, hvor den amerikanske transportministeren, Brock Adams, i klare ordelag meddelte møtedeltagerne at "if IMCO tailors its moves to suit and protect the US., we will accept; if not, we reserve the right to impose our own rules."²²⁶ Med bakgrunn i denne trusselen bestemte IMCOs råd at det skulle holdes en konferanse i februar 1978, "Den Internasjonale konferanse om tankskips sikkerhet og om hindring av forurensning fra tankskip" (TSPP). Amerikanernes vilje til å presse frem forslagene sine virket sterk, samtidig som viljen til kompromiss virket liten, på tross av at kun et mindretall i IMCO støttet forslagene president Carter hadde skissert.²²⁷

Amerikanske redere var heller ikke entusiastiske til mange av forslagene. Faktisk var et stort flertall av dem imot. American Institute for Merchant Shipping var imot både forslaget om SBT i eksisterende skip og forslaget om dobbeltbunn. De amerikanske rederne var også bekymret for at disse reglene skulle bli innført nasjonalt.²²⁸ Dette kunne få negative konsekvenser for deres flåter, både amerikanskeide og de registrert i land som Liberia og Panama. AIMS ville også være representert i den amerikanske delegasjonen til TSPP-konferansen, noe som kunne bety at amerikanerne kunne komme til å åpne for kompromiss

²²⁶ Ibid: 130

²²⁷ Ibid: 130-135

²²⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Notat av Ragnhild Tangaas fra den norske ambassaden i Washington, 3.2.1978

under konferansen etter press fra AIMS delegater og amerikanske oljeselskaper. De amerikanske oljeselskapene var også imot. Det var således en stor intern motstand i USA mot forslagene.²²⁹

6.2 Norske forberedelser til konferansen.

Det var godt nytt for norske skipsfartsinteresser at amerikanerne nå ville ha SBT i eksisterende skip. Sjøsikkerhetskomiteen i IMCO satte ned en arbeidsgruppe for å forberede det arbeidet opp mot konferansen. Arbeidsgruppen fikk også mandat av Miljøkomiteen i IMCO til sitt arbeid. Sjøfartsdirektør Modolv Hareide fra Norge ledet denne arbeidsgruppen.²³⁰ Norsk side så det som positivt at amerikanerne valgte å legge forslagene sine frem for IMCO, fremfor å innføre dem nasjonalt.

De amerikanske forslagene ble godt mottatt på norsk side, men ikke uten en viss skepsis. Blant annet følte de norske delegatene i Miljøvernkomiteen at SBT i eksisterende skip helt ned til 20.000 dødvekttonn kunne bli problematisk. Målet var å få ned andelen tonnasje i de store skipene som fraktet olje over lange avstander. Om det ble krav om SBT i eksisterende skip ned til 20.000 dødvekttonn ville det få følger for de mindre skipene, som ikke var rammet på samme måte som de store tankbåtene. I tillegg var de norske delegatene sterkt imot forslaget om dobbeltbunn. Det var med andre ord lite miljøengasjement å spore på norsk side. Tiltakene de norske delegatene arbeidet for var enten av liten negativ betydning for norsk skipsfart eller de hadde positive konsekvenser for norsk skipsfart.

14. november 1977 ble det avholdt et møte i Miljøverndepartementet for å organisere de norske forberedelsene til konferansen i februar 1978. På møtet møtte representanter fra Handelsdepartementet, Sjøfartsdirektoratet og Miljøverndepartementet. I IMCO hadde det kommet forslag om bruk av råoljevasking (COW) som et alternativ til SBT. COW går ut på å varme opp råolje og spyle lastetankene med dette for å løse opp størket olje og redusere bruken av vann til vasking. På møtet i Miljøverndepartementet var det enighet om at de norske delegatene på konferansen i februar 1978 skulle jobbe for å fremme SBT i eksisterende skip, og forsøke å overtale de andre delegasjonene på konferansen om at COW ikke var et tilfredsstillende alternativ til SBT. Samtidig skulle det gjøres fremstøt mot Japan

²²⁹ Ibid

²³⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Rapport fra Rapport fra IMCO's forurensningskomites 7 sesjon 20-24 juni 1977. Edvin Hareide

for å få dem til å støtte SBT.²³¹ Japanerne hadde mange verft. Det kunne derfor tenkes at japanerne var mulig å overtale til å støtte SBT. I tillegg skulle det også gjøres fremstøt overfor en del utviklingsland for å sanke stemmer. De kunne komme til å bli nøkkelland under konferansen for å få nok stemmer for forslaget om SBT i eksisterende tankskip.²³² Amerikanerne gjorde også fremstøt overfor utviklingsland for å fremme sine synspunkter, for slik å samle stemmer i forkant av konferansen. Britene var de største motstanderne av forslaget om SBT i eksisterende tankskip. De gjorde tilsvarende fremstøt, dog med motsatt hensikt, overfor en rekke utviklingsland. I tillegg hadde britene støtte fra oljeselskapenes organisasjon, OCIMF, som også fremmet sine synspunkter opp mot land hvor det var registrert mye tonnasje eid av oljeselskap. I likhet med LOT, var COW også i sin tid utviklet av oljebransjen som et tiltak for å redusere svinn.²³³ På samme måte som LOT, ble COW i første omgang forkastet av oljeselskapene på grunn av kostnadene knyttet til implementering. Før oljeselskapene fremmet LOT og COW igjen som et miljøtiltak for å redusere oljeutslipp til havs da miljøspørsmålene kom på dagsorden.

Problemet med COW for Norges del var først og fremst at dette tiltaket ikke ville bidra til å redusere den samlede tonnasje i verden. Når det gjaldt SBT i eksisterende skip ønsket Johs. Dalstø i Handelsdepartementet at de norske delegatene på konferansen skulle forsøke å få forbrukerne til å ta de ekstra kostnadene ved å innføre dette gjennom økte oljepriser.²³⁴ Dette er igjen et eksempel på hvor sterkt ønsket på norsk side var om å skjerme rederne fra økonomisk belastende tiltak, selv når det gjaldt et tiltak som SBT i eksisterende skip, som ville bety økte inntekter for rederne over tid ved at overskuddstonnnasjen ble redusert og markedet ble stabilisert raskere. Likevel ønsket Handelsdepartementet at forbrukerne skulle betale for innføringen av dette. Dette virker rart fordi oljeprisene da hadde steget betydelig som følge av at OPEC valgte å holde prisen høy også etter boikotten var over, og at forbrukerne dermed allerede betalte dyrt for drivstoff. I tillegg til den sterke motstanden mot SBT fra oljebransjen er det rart at de norske delegatene skulle gjøre SBT enda mer ugunstig for dem med tanke på at dette jo måtte føre til en lavere etterspørsel hos forbrukerne. Dette illustrerer nok engang viljen til å sette redernes interesser først, men likevel er det merkelig at det ikke ble tatt mer hensyn fra departementenes side til taktikk for lettere å få gjennomslag

²³¹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Møte i Miljøverndepartementet 14. november 1977: 3

²³² Ibid: 3

²³³ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 131 og 134

²³⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Møte i Miljøverndepartementet 14. november 1977: 1

for sine synspunkter hos de delegasjonene som var imot SBT. Om det i tillegg ble fremført krav om at forbrukerne skulle ta den økonomisk belastningen av SBT, ville det kunne tenkes at dette kunne gjøre stemningen på konferansen så dårlig at det ikke ble noe resultat. Mye skyldtes nok amerikanernes sterke støtte til SBT på eksisterende skip, som kan ha gjort at Handelsdepartementet håpet amerikansk press ville være nok til å presse gjennom forslaget, selv om majoriteten av land i IMCO var imot.

De norske delegatene på møtet i Miljøverndepartementet 14. november 1977 utformet et skriv til IMCO. I dette skrivet fremmet de norske holdningene til konferansen og forslagene til konferansen. I dette dokumentet påpekte norske myndigheter at å installere segregert ballastkapasitet i eksisterende skip hadde blitt billigere å innføre etter 1973.²³⁵ Derfor var det naturlig at dette ble gjort på eksisterende skip, og ikke bare på nye skip slik som det var krav om i Forurensningskonvensjonen fra 1973. Det er igjen verdt å nevne at de norske delegatene stemte nei til SBT i nye skip under Forurensningskonferansen og ønsket satsing på LOT-systemet i stedet. Grunnen til at SBT ble valgt som hovedløsning fremfor LOT i 1973, var at LOT bare fungerer med godt trent personell og det er mulig å slurve med LOT. Mens SBT gir en strukturell løsning i båtene på problemet med oljeholdig vann frem til dette kan leveres på mottakerstasjon. COW på sin side gikk ut på å bruke olje til vasking for å redusere bruken av vann under vasking av ballasttanker. Denne løsningen krevde en viss kompetanse hos mannskapet på båtene, og behovet for vann under vasking av ballasttanker forsvant ikke. Så SBT var den beste løsningen ut ifra et miljøperspektiv, men det var en dyr løsning som krevde mye arbeid og investering. Det er også usikkert om det alt i alt var den beste løsningen med tanke på de store kostnadene og den relativt beskjedne miljøgevinsten. Selv blant de miljøorienterte landene, med unntak av USA, var det liten entusiasme for forslaget om SBT i eksisterende tankskip.

I det norske dokumentet til IMCO, ble det i tillegg til miljøargumentet, lagt stor vekt på de positive effektene SBT i eksisterende tankskip kunne få for skipsfarts-, og verftsnaeringen. Samtidig som at tiltaket ifølge det norske dokumentet ikke ville gå utover vanlig drift på grunn av all overskuddstonnasjen.²³⁶ Videre ble det argumentert for at dette måtte gjelde alle skip for å unngå at noen fikk konkurransemessige fortrinn ved å stå utenfor.²³⁷

²³⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Consideration of draft instruments on tanker safety and pollutions prevention and related recommendations and resolutions: 4

²³⁶ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Consideration of draft instruments on tanker safety and pollutions prevention and related recommendations and resolutions. Some

Ambassaderåd Bergersen ved ambassaden i Washington møtte 19. desember 1977 to admiraler fra den amerikanske kystvakten. Amerikanerne fortalte Bergersen at de var villige til å godta at dobbeltbunn ikke fikk gjennomslag, under forutsetning av at SBT i nye og eksisterende skip ble vedtatt. SBT så ut til å være et slags minimum for hva amerikanerne ønsket å oppnå.²³⁸ Det var usikkert om utviklingslandene kunne få flertall på konferansen, da det var usikkert hvor mange utviklingsland som ville sende delegater til konferansen. Utviklingslandene hadde flertall i IMCO, men IMCO var de tradisjonelle skipsfartsnasjonenes organisasjon. Utviklingslandene ble aldri den store trusselen i IMCO de tradisjonelle skipsfartsnasjonene hadde ventet seg. I stedet prioriterte utviklingslandene heller organisasjoner som UNCTAD. Frykten i Norge for at utviklingsland skulle ta over IMCO, og vri IMCO i en retning de tradisjonelle skipsfartsnasjonene ikke var tjent med ser ut til å ha vært ubegrunnet.

I Rederiforbundet var holdningen positiv til de amerikanske forslagene, og Rederiforbundet var tilfreds med at amerikanerne fremmet forslagene i IMCO. Det var likevel noe skepsis i til det nedre kravet på 20.000 dødvekttonn til SBT. Rederiforbundet poengterte at deres holdning til SBT var utformet på bakgrunn av at SBT skulle gi tilfredsstillende løsning på de kommersielle problemene til skipsfarten. Rederiforbundet var i tillegg mot forslaget om dobbeltbunn, men langt på vei var det generell enighet på norsk side om hvordan delegatene skulle stille seg på konferansen.²³⁹ I den endelige instruksen til de norske delegatene, fastsatt av Handelsdepartementet, ble de norske delegatene bedt om å stemme mot dobbeltbunn. Dersom amerikanerne i stedet foreslo å legge SBT i dobbeltbunn kunne de norske delegatene likevel støtte dette. I tillegg kunne delegasjonen godta SBT helt ned til 20.000 dødvekttonn.²⁴⁰ Instruksen var dermed noe mer fleksibel enn tidligere diskutert på de norske planleggingsmøtene i forkant av konferansen. Vi kan anta at årsaken til dette var strategisk for å fremstå som mindre opptatt av skipsfartshensyn og dermed styrke mulighetene for å oppnå et kompromiss under konferansen.

environmental, technical and economical considerations of segregated ballast in existing ships. Submitted by Norway

²³⁷ Ibid

²³⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Møtereferat 19.12.77, Ambassaderåd Bergesen

²³⁹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12, Brev fra Norges Rederiforbund til Sjøfartsdirektoratet Oslo 16. januar 1978 av David Vikøren: 2-6

²⁴⁰ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 12 Instruks fastsatt av Departement for handel og skipsfart for Den norske delegasjonen til konferansen om tankships sikkerhet og forhindring av forurensning

6.3 Den Internasjonale konferanse om tankships sikkerhet og om hindring av forurensning fra tankskip

På konferansen deltok blant annet Sjøfartsdirektør Modolv Hareide (delegasjonsformann), Byråsjef Olav Marcussen, Handelsdepartementet, Byråsjef Atle Fretheim, Miljøverndepartementet, Skipsreder Guttorm Fossen, Norges Rederiforbundet, Sivert Øveraas Norges, Rederiforbundet, Bern Hauge Duborgh, Rederiforbundet, for å nevne noen av delegatene på norsk side. Det var en stor gruppe, og rederinæringen var godt representert i den norske delegasjonen.

Protokollen til Forurensningskonvensjon ble det store diskusjonstemaet på konferansen. Det ble også utarbeidet en protokoll til Sjø sikkerhetskonvensjonen, men denne var det mindre debatt og uenighet om. Konferansen delte seg raskt i to grupper med tilhengere av SBT og CBT på den ene siden med USA, Norge, Hellas og Sverige som tilhengere, og tilhengerne av COW på den andre. De fleste andre land på konferansen var tilhengere av COW, men en del land var også usikre. Storbritannias delegater var de argeste motstanderne av SBT.²⁴¹ Flertallet på konferansen var imot SBT på eksiterende skip, og de britiske delegatene brukte mye av taletiden sin på å minne de andre delegasjonene om de høye kostnadene knyttet til innføring av dette. Likevel så det usikkert ut for britene i begynnelsen. Amerikanerne virket lite villige til å gå med på noe kompromiss, og dette fikk de franske og italienske delegasjonene til å vurdere muligheten for å inngå et kompromiss med amerikanerne.

Den italienske delegasjonen fremmet et kompromissforslag. Den norske delegaten Olav Marcussen skrev i sin rapport fra møtet "at lederen for den britiske delegasjonen Archer hadde "problemer med å skjule sin irritasjon over det italienske kompromissforslaget".²⁴² Ifølge Marcussen, avviste Archer forslaget ved å si at det ikke var nødvendig å inngå noe kompromiss når to tredjedeler støttet COW. De greske delegatene truet delegasjonen fra Liberia med at alle de greskeide båtene registrert i Liberia ville registrere seg i andre land om ikke Liberia skiftet side. Det er usikkert hvor mye makt greske myndigheter i realiteten hadde til å få sine redere til å gjennomføre dette. Liberia ble presset av oljeselskapene på den ene siden, og USA og Hellas på den andre.²⁴³

²⁴¹UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13 Brev fra den norske ambassade i London 13.2.78 til Dahlstø fra Marcussen

²⁴² UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Notat IMCO-konferansen i London 6.-17. februar 1978. Behandling av CBT-, SBT og COW-problematikken. Oslo 23. Februar 1978 Olav Marcussen: 1-4

²⁴³ Ibid: 4-6

Komitébehandlingen av denne saken var veldig polarisert, og etter flere dagers debatt ble komitébehandlingen stoppet. De to gruppene ble anmodet om å diskutere saken alene for å se om det var noen mulighet å komme frem til et kompromiss. Den amerikanske delegasjonen presset de andre tilhengerne av SBT til å gå inn for det italienske kompromissforslaget med noen endringer. Dette skulle vise seg å være en taktisk feilvurdering for gruppen. Fordi det italienske forslaget gikk inn for en overgangsperiode hvor SBT og COW var likestilt, før SBT ble gjort obligatorisk. Dermed hadde SBT-tilhengerne indirekte åpnet for at COW og SBT kunne sidestilles. Hva når SBT senere ble obligatorisk? Skulle ikke COW da lenger brukes på de skipene hvor dette var installert? Da diskusjonene begynte igjen i komiteen spilte de britiske delegatene på dette. SBT-tilhengerne var helt avhengig av amerikanerne på konferansen for å få til et slags kompromiss som kunne være til deres fordel. Amerikanerne virket i begynnelsen uinteressert i et kompromiss inntil de overasket den norske delegasjonen ved å fremme en revidert versjon av det italienske kompromissforslaget som åpnet for COW. Dette ga de britiske delegatene en stor fordel i forhandlingene.

Etter hvert viste det seg at amerikanerne ønsket et kompromiss og de var villige til å gjøre store innrømmelser for å oppnå dette. For de norske delegatene kom dette som et sjokk. Likevel så det ved et par anledninger ut til at amerikanerne var på vei til å bryte opp konferansen på grunn av det de norske delegatene oppfattet som provoserende påstander fra den britiske delegasjonen. Det virket som om de amerikanske forslagene ble latterliggjort. Ordstyrer måtte ved flere anledninger be britenes delegasjonsleder Archer om å vise mer hensyn. For den norske delegasjonen var det likevel greit at amerikanerne gjorde innrømmelser overfor britene så lenge de fortsatt holdt fast ved SBT på eksisterende skip. Men nå begynte de amerikanske delegatene å forholde seg tause når temaet kom opp, og etter diskusjonene kompromisset amerikanerne med COW-tilhengerne.²⁴⁴ Det ble tydeligere for de norske delegatene at amerikanerne ikke kom til å presse gjennom obligatorisk krav om SBT i eksisterende skip.

6.4 Amerikansk kompromissvilje

Etter mange og lange debatter hadde amerikanerne gitt etter for press og gått med på en pakkeløsning med Storbritannia, hvor løsningene COW og SBT ble sidestilt med hverandre. Dette innebar at tankbåter som fulgte Forurensningskonvensjonen og dens protokoll ville stå fritt til å velge hvilken løsning de ville bruke for å etterfølge kravene i konvensjonen. Følgelig ville de fleste velge COW, fordi det var den billigste og enkleste løsningen å innføre. Dermed

²⁴⁴ Ibid: 6-7

ville ikke problemet med overskuddstonnasjen reduseres. I tillegg inneholdt pakkelsen til britene og amerikanerne krav om nøytralgassanlegg på tankskip, og det innebar kostnader for båtneierne å etterleve de nye reglene i protokollen. For Norges del betydde den britisk-amerikanske pakkelsen dermed økte kostnader og ingen gevinst i form av redusert tonnasje. Dette var et stort nederlag for Norge, Hellas og Sverige som var de argeste, og i praksis de eneste forkjemperne for SBT på konferansen. Norge, Hellas og Sverige var også de landene som var hardest rammet av krisen i skipsfarten.²⁴⁵ Her kan vi bruke Putnams teori om hvordan minoriteter innenriks kan påvirke sine myndigheter til å støtte deres forslag ved å vise til internasjonalt press.²⁴⁶ Vi ser i USA at det var en minoritet med skipsredere, og oljeselskaper som engasjerte seg sterkt imot innføring av SBT. I tillegg til representanter for disse som deltok i den amerikanske delegasjonen under konferansen. Det internasjonale presset, med Storbritannias delegater i spissen førte antagelig til at disse kunne presse USA inn i en mer kompromissvillig retning underveis i konferansen.

Selv om de amerikanske delegatene hadde gått med på å sidestille COW og SBT, og situasjonen for den norske delegasjonen virket håpløs, valgte de norske delegatene sammen med de greske og svenske delegatene å fremme sin egen pakkelse. I denne pakkelsen var CBT og SBT et krav bare på eksisterende tankbåter (av typen crude carrier²⁴⁷) over 40.000 dødvekttonn.²⁴⁸ På telefon mellom den norske delegasjonen og statssekretær Ølberg den 12 februar 1978 fikk de norske delegatene beskjed om å stemme imot den britiske og amerikanske pakkelsen. Det var likevel ventet at pakkelsen til britene og amerikanerne ville bli vedtatt, så fremt britene klarte å holde kontroll over utviklingslandene på konferansen. India var det viktigste landet i denne gruppen, og støttet Storbritannia.²⁴⁹

Danmark, som tradisjonelt hadde vært relativt enig med de øvrige av de skandinaviske landene i skipsfartsspørsmål var uvanlig sterkt imot forslaget om obligatorisk SBT i eksisterende skip. Mest på grunn av at rederiet A. P. Møller engasjerte seg sterkt imot all statlig innblanding i skipsfarten. A. P. Møller var det eneste virkelige store rederiet i Danmark.

²⁴⁵ Ibid: 4-6

²⁴⁶ Putnam 1993: 455

²⁴⁷ Crude Carrier er store tankbåter som frakter råolje, i motsetning til såkalte product carriers som er mindre tankbåter som frakter petrokjemiske produkter.

²⁴⁸ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, brev fra den norske ambassade i London til Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet og Miljøverndepartementet, 13.2.1978

²⁴⁹ M'Gonigle, og Zacher, 1979: 139

Tidligere hadde det norske standpunktet tradisjonelt vært imot innblanding i skipsfartens anliggende, men som følge av skipsfartskrisen hadde det norske standpunktet endret seg. Norske myndigheter og Rederiforbundet gikk inn for et tiltak som innebar vesentlige inngrep. Likevel endret danskene mening, fordi de reagerte på punkter i den britiske og amerikanske pakkelsen, som danskene mente ville få negative konsekvenser for tankskip av typen "product carriers" (produkttankskip), som A. P. Møllers flåte i hovedsak besto av. Den norske, greske og svenske pakkelsen skulle bare gjelde for råoljetankskip.²⁵⁰ Liberia gikk etter hvert også over til SBT-gruppen, men dette var antagelig taktisk. For ikke å støtte oljeselskapene hadde Liberia først støttet COW som løsning, men gikk over til SBT som hovedløsning da det var sikkert at denne løsningen ikke ville få flertall.²⁵¹

Norge, Hellas og Sveriges pakkelse ble avvist av flertallet, og det britiske og amerikanske forslaget ble vedtatt med 41 stemmer for og 7 avstående (Norge, Hellas, Sverige, Brasil, Portugal, Danmark og Kypros).²⁵² Selv ordstyrer påpekte at Norge nærmest ikke hadde fått gjennomslag for noe på konferansen. Protokollen til Forurensningskonvensjonen krevde at nye råoljetankskip på 20.000 dødvekttonn og oppover, og nye produkttankskip på 30 000 dødvekttonn og oppover skulle ha SBT for å gi beskyttelse av lastetankene i tilfelle kollisjon eller grunnstøting. Nye råoljetankskip på 20 000 dødvekttonn og oppover skulle i tillegg til SBT, også ha utstyr for råolje vasking (COW). Kravene for nye skip var for norsk side akseptable. Eksisterende råoljetankskip på 40.000 dødvekttonn og oppover skulle fra dagen protokollen trådte i kraft enten ha SBT eller COW eller operere med ren ballastkapasitet (CBT) etter følgende tidskjema: Tankskip på 70.000 dødvekttonn og oppover inntil to år etter datoen for protokollenes ikrafttredelse, og tankskip mellom 40.000 dødvekttonn og 70.000 dødvekttonn inntil 4 år etter nevnte dato. Eksisterende produkttankskip skulle fra den dag protokollen trådte i kraft ha enten SBT eller CBT.²⁵³

6.5 Avslutning

Etter konferansen var amerikanerne godt fornøyde med resultatene av konferansen, og ga uttrykk for dette under møtet med den norske ambassaderåd i Washington, A. Bergesen, og i

²⁵⁰ Ibid: 139, og K. UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13 Brev fra den norske ambassade i London 13.2.78 til Dahlstø fra Marcussen

²⁵¹ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Notat IMCO-konferansen i London 6.-17. februar 1978. Behandling av CBT-, SBT og COW-problematikken. Oslo 23. Februar 1978 Olav Marcussen: 7

²⁵² Ibid og UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Rapport Gunnar Stubberud 20.2.78 Den Internasjonale konferanse om tankskips sikkerhet og om hindring av forurensning fra tankskip: 1

²⁵³ Ibid: 2

et nyhetsbrev for de ansatte i Department of Transportation.²⁵⁴ Det eneste amerikanerne virket misfornøyde med var at dobbeltbunn ikke hadde blitt vedtatt. Fra amerikansk side kom det fortsatt signaler om at amerikanerne kunne komme til å fremme regler om dette nasjonalt, men at de ville ta hensyn til IMCO og ikke innføre dette med det første.²⁵⁵ Amerikanernes vilje til å komme britene i møte under konferansen kom helt overraskende på de norske delegatene.

Likevel ser vi signaler på at amerikanerne var villige til å inngå kompromiss allerede før konferansen. I møter med diplomater fra den norske ambassaden i Washington hadde amerikanerne redegjort for standpunkter de var villige til å fravike under konferansen. De norske delegatene burde derfor ha vært bedre forberedt på at amerikanerne var mer villige til å inngå kompromiss enn det de hadde gitt uttrykk for i tidligere møter i IMCO. I tillegg fantes det som nevnt også sterk motstand i den amerikanske delegasjonen mot SBT i eksisterende skip. Fra norske skipsfartsinteressers perspektiv må resultatet av konferansen omtales som et stort nederlag.

Håpet på norsk side berodde på at amerikanerne skulle være uvillige til å inngå kompromiss, og dermed tvinge gjennom sine krav gjennom frykt for at de kunne komme til å innføre disse kravene nasjonalt. Da det viste seg at amerikanerne var villige til å strekke seg langt for å oppnå et kompromiss var det norske håpet om SBT i eksisterende skip sjanseløst. De norske redernes problemer med overskuddstonnasje fikk ingen hjelp i IMCO. På tross av at de norske delegatene fremmet SBT av rent økonomiske årsaker, så var nok faktisk SBT den beste løsningen i et miljøperspektiv. Kostnadene ved å innføre SBT i eksisterende skip var derimot for høye til at dette forslaget kunne få nok støtte.

²⁵⁴ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Brev fra den norske ambassade i Washington 3 mars 1978 av Ambassaderåd A. Bergesen og Newsletter: U.S. Department of Transportation february 24-1978

²⁵⁵ UD arkiv IMCO 57.13/21: Havforurensningsspm. Konferanser og Konvensjoner bd 13, Brev fra den norske ambassade i Washington 3 mars 1978 av Ambassaderåd A. Bergesen

Etter andre verdenskrig ønsket amerikanerne og britene å videreføre samarbeidet i skipsfarten som hadde vært under krigen. Dette ble det ikke sett noe behov for i Norge - spesielt ikke hos Rederiforbundet, som ønsket en rask tilbakevending til normaltilstand. Da det likevel ble klart at IMCO kom til å bli etablert, gjaldt det på norsk side å innskrenke denne organisasjonens ansvarsområde slik at organisasjonen skulle få så liten innflytelse som mulig over skipsfarten. Det var frykt for at når IMCO først var på plass ville organisasjonen vokse og påta seg en større rolle i regulering skipsfarten.

Det var først i etterkant av Torrey Canyon-ulykken, at IMCO fikk et større ansvar for reguleringen av skipsfarten. Torrey Canyon-ulykken synliggjorde den manglende erfaring og regelverk rundt slike ulykker. I tillegg skapte ulykken rom for en bredere forståelse av konsekvensene oljeutslipp fra skipsfarten hadde. IMCO ble sett på som den legitime organisasjonen for å behandle disse sakene, og skipsfartsnasjonenes dominans i IMCO gjorde organisasjonen akseptabel på norsk side. Samtidig var det frykt for at hvis ikke IMCO tok tak i dette arbeidet, ville noen andre gjøre det. For å holde miljøreguleringen av skipsfarten i IMCO, var det enighet om at visse innrømmelser måtte gjøres. Hvis ikke kunne denne delen av skipsfartspolitikken havne i andre organisasjoner som ikke var like velvillig innstilt til tradisjonelle skipsfartsinteresser, eller føre til nasjonal regulering av disse sakene. Samtidig var det på norsk side enighet om at disse nye miljøtiltakene i minst mulig grad skulle være belastende for de norske rederne.

Det var generell enighet blant IMCO-medlemmene om behovet for strengere regulering av miljøsidene ved skipsfarten etter Torrey Canyon-ulykken. De konkrete forslagene til strengere regulering var det derimot uenighet om. Ut fra hensyn til den norske skipsfarten, ble målet for de norske delegatene på IMCO-møter å gjøre de negative konsekvensene av disse nye reglene så minimale for norsk skipsfart som mulig. Strengere regulering ble akseptert, så lenge det ikke fikk for store negative konsekvenser for rederne. Dette ser vi spesielt i arbeidet med Ansvarskonvensjonen av 1969. Det var enighet om at skadelidte skulle sikres erstatning ved et eventuelt oljeutslipp, men helst skulle ikke rederne betale en for stor del av dette. Da Ansvarskonvensjonen likevel endte med å pålegge et stort ansvar på rederne, sørget de på norsk side for å få på plass et fond, som kunne avlaste rederne fra den økte byrden Ansvarskonvensjonen påla dem.

Oppfatningen av hva som var gunstig for norsk skipsfart forandret seg gjennom tidsrommet som er behandlet i denne oppgaven. Torrey Canyon-ulykken og skipsfartskrisen innledet nye faser. Nye miljø- og sikkerhetskrav rammet ulike nasjoner forskjellig. Skipsfarten hadde varierende innflytelse fra land til land. Noen land importerte store mengder olje og andre hadde kystområder med turist og fiskeinteresser som ville kunne bli hardt rammet av oljesøl. Med mange forskjellige interesser i en organisasjon, ble det ofte fremmet forskjellige løsninger på de samme problemene. De to viktigste og mest toneangivende landene i IMCO var USA og Storbritannia. Storbritannia la stor vekt på oljeselskapenes løsninger. I USA var det større fokus på miljøsidene, og amerikanerne var mer tilbøyelige til å gå for dyptgripende løsninger. Disse to landenes ulike løsninger la ofte føringer på arbeidet i IMCO.

Fra norsk side var det en fordel at IMCOs eksistens hevet terskelen for å innføre egne nasjonale regler, og at de reglene som ble innført ble obligatoriske for alle IMCO-medlemmer. På den måten konkurrerte alle under samme vilkår. Samtidig var IMCO et tregt og byråkratisk organ å fremme regler og konvensjoner i, hvor et flertall måtte komme til enighet på tross av forskjellige interesser blant medlemslandene. Resultatet av arbeidet i IMCO ble dermed ofte minste felles multiplum. Dette var gunstig for norske skipsfartsinteresser fordi de både unngikk virvaret som kunne oppstå om stater på nasjonalt plan innførte nasjonale regler, og ved at regler ble mindre inngripende og mer gjennomførbare i IMCO.

Generelt har det vært nære bånd mellom Norge, Sverige og Hellas i IMCO. De skandinaviske landene hadde ofte formøter i forkant av IMCO-møter. I tillegg ble det søkt samarbeid med andre land fra sak til sak, slik Norge gjorde med USA i forkant og begynnelsen av TSPP-konferansen i 1978. Ofte var Norge med å lage utredninger og rapporter om ulike tiltak til IMCO. På den måten kunne norske interesser fremmes gjennom disse rapportene, slik det ble gjort i den gresk-norske utredningen om SBT. Det var også vanlig av de norske delegatene til IMCO-møter å unngå å fremstå som ensidig talerør for skipsfartsinteresser. Dette kunne skape motvilje mot de tiltak som ble fremmet av Norge. Det ser derimot ikke ut til at sistnevnte strategi fungerte. De andre landene i IMCO kjente Norges interesser. I stedet kunne denne strategien skape problemer, slik vi så i arbeidet med Ansvarskonvensjonen av 1969, hvor de norske delegatene la vekt på ikke å gå ut med standpunkter som kunne skape inntrykk av at Norge kun var opptatt av skipsfartshensyn. I stedet endte Norge opp med å måtte godta CMIs

konklusjon om ansvarsregler når denne kom, selv om denne var negativ ut fra norske skipsfartsinteresser.

Skipsfartskrisen skapte mye usikkerhet, og det var vanskelig å forestille seg de langsiktige effektene denne ville få når den kom. Fra rundt 1975 ble det klart på norsk side at skipsfarten hadde store problemer. Det var mye overskuddstonnasje og det var mangel på nye oppdrag. På bakgrunn av dette gikk Norge nå inn for en skjerping av miljøtiltakene gjennom å arbeide for innføring av SBT i eksisterende tankskip. Dette tiltaket var dypt inngripende for skipsfarten og brøt med den tidligere politikken hvor det gjaldt å unngå dyptgripende tiltak med store økonomisk konsekvenser. Det var likevel helt i tråd med den norske viljen til å tilpasse politikken etter skipsfartsinteressene. Den norske skipsfartens stilling ble svekket som følge av skipsfartskrisen, og dette førte til en endring av den norske politikken.

For å bedre markedsforholdene til de norske rederne, gikk Norge bort fra LOT-systemet og inn for segregert ballastkapasitet. Fra å jobbe mot USA, jobbet de norske delegatene nå tett opp mot USAs delegater for å få SBT gjort obligatorisk på eksisterende skip. Håpet var at SBT ville redusere den samlede tonnasjen og dermed bedre de norske redernes markedsposisjon.

Amerikanerne valgte imidlertid å gå bort fra å gjøre dette til et obligatorisk krav og arbeidet frem et kompromiss med britene i stedet. Her kan Putnams teori belyse de mulige årsakene bak amerikanernes handlinger. Tilsynelatende var det et sterkt ønske om å få gjennom nye og strengere regler under TSPP-konferansen i 1978. Lenge sto de amerikanske delegatene hardt på kravene sine og det så ut til at de ville presse gjennom krav om SBT i eksisterende skip. Likevel var det som vi så i kapittel 6, kompromissvilje hos amerikanerne på andre deler av kravene de hadde fremmet. Blant annet kravet om dobbeltbunn, som de hadde uttrykt vilje overfor norske diplomater til å gå bort fra under forhandlingene. I tillegg var det motstand i USA hos mange av rederne, og internt i den amerikanske delegasjonen under konferansen. Det internasjonale presset fra Storbritannia og de andre tilhengerne av LOT kan i denne situasjonen ha bidratt til å gi motstanderne av SBT i USA og den amerikanske delegasjonen mulighet til å inngå kompromiss på flere av punktene. Det ser ut til at mindretallet etter hvert vant frem med sine krav med hjelp av press fra SBT-motstanderne.

Norge ble altså ikke noen bremsekloss i IMCOs arbeid med sikkerhet og miljø. Hensynet til skipsfarten var det viktigste hensynet, men dette betydde ikke nødvendigvis en de facto motstand mot miljøtiltak. Aktørene på norsk side godtok strengere regulering, men var opptatt

av at disse tiltakene ikke måtte bli en for stor belastning for norsk skipsfart, og jobbet for at kostnadene ved innføring av slike tiltak falt på flere parter på området slik som stater, havnemyndigheter, oljeselskaper og forbrukere. I flere tilfeller ser vi Rederiforbundet jobbe for strengere regulering. Blant annet etter Forurensningskonferansen i 1973, var Rederiforbundet opptatt av å få Oljesølkonvensjonen ratifisert av nok stater, og ba norske myndigheter om fortgang i arbeidet med å bygge mottakeranlegg for oljeholdig vann i havner. Rederiforbundet ønsket også innføring av LOT-systemet. LOT-systemet var med gode overvåkningssystemer, og erfarent og kvalifisert mannskap det mest effektive tiltaket for å få ned oljeutslipp fra skipsfarten.

IMCO er et eksempel på et politikk-område hvor nasjonale næringsinteresser har stått høyst, og hvor det var konsensus mellom Rederiforbundet og alle berørte aktører på embedsplan og i politiske organer. Dette reflekterer skipsfartens betydning for Norge i denne perioden. Norge ble derfor en målrettet og effektiv part i forhandlinger i IMCO.

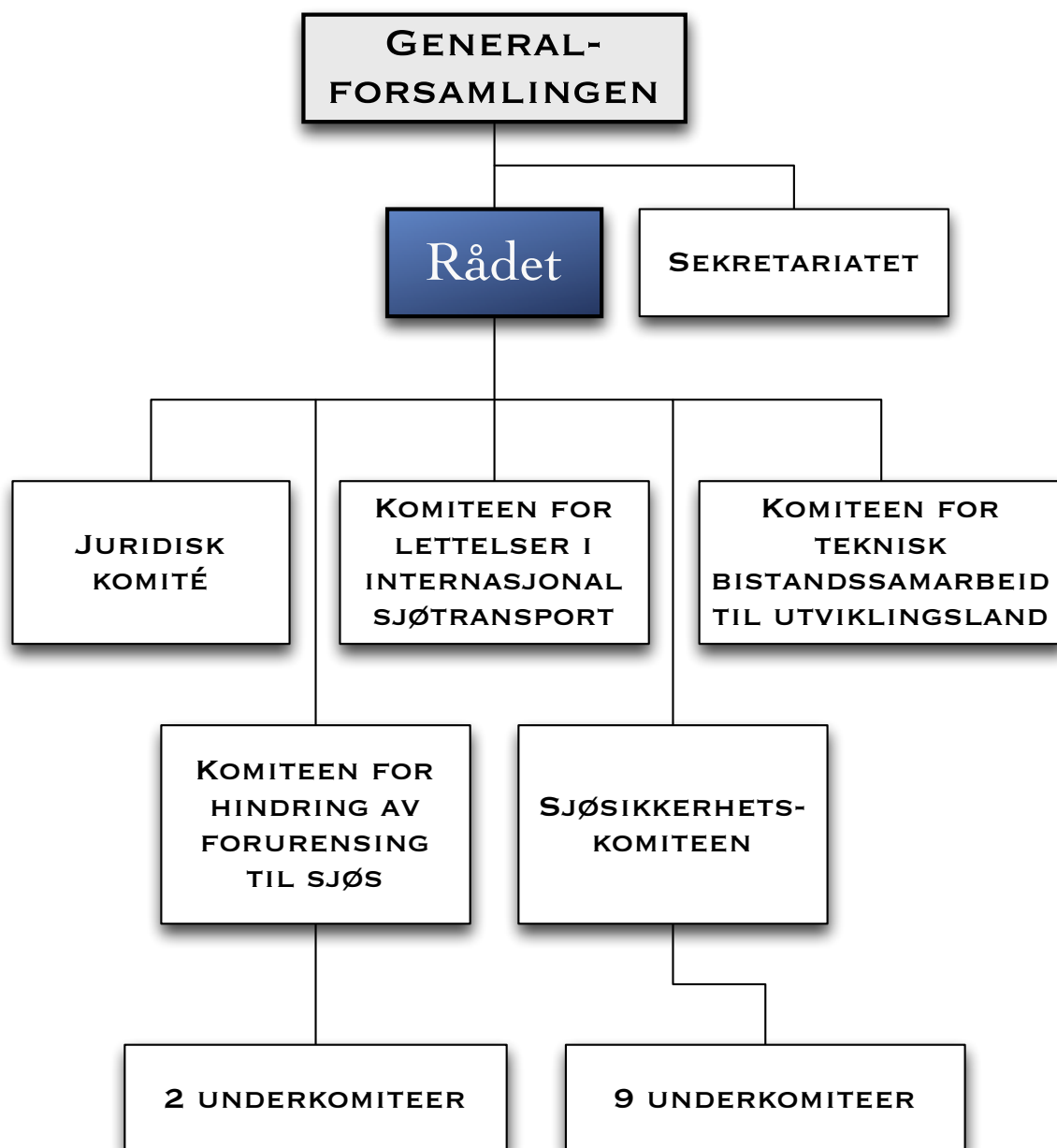
Norge startet med en skeptisk holdning til opprettelsen av IMCO, forsøkte deretter å redusere innvirkningen av tiltakene fremmet i IMCO etter Torrey Canyon-ulykken, og endte til slutt opp med å gå inn for sterkt inngripende tiltak etter skipsfartskrisen. Skipsfartens interesser var hele tiden retningsgivende for norsk politikk selv om interesser som fiskeri, offshore-næringen og senere også miljøvernpolitikk etter hvert ble viktige. Skipsfartens interesser ble ivaretatt på en måte som ikke var markant i strid med andre viktige norske interesser, med et mulig unntak for miljøvern hensyn mot slutten av perioden. IMCO-sakene synes aldri å ha skapt nevneverdig offentlig debatt i Norge. Man kan spekulere over om dette hadde vært tilfellet hvis det hadde vært et større oljeutslipp som Torrey Canyon i Norge.

Vedlegg 1

8.1 Tidslinje

- 1948 – Overenskomsten om Den Internasjonale Rådgivende Sjøfartsorganisasjon, Stortinget ratifiserte denne 10.12.1958, Norge tiltrådte 29.12.1958. Avtalens ikrafttredelse var 17.03.1959
- 1954 - Den internasjonale konvensjon om hindring av oljeforurensning av sjøen, avtalen trådte i kraft i 1958, og IMCO fikk ansvar for denne konvensjonen i 1959. Endringer til denne i 1962, 1969 og 1972. 1969 endringene trådte i kraft i Norge i 1978.
- 1967 – Torrey Canyon-ulykken
- Internasjonal konvensjon om inngrep på det frie hav i tilfelle av oljeforurensningsulykker. Stortinget ratifiserte 12.06.1972, avtalen trådte i kraft 6.05.1975
- 1969 – Internasjonale Konvensjon om erstatningsansvar for oljesølskade (protokoller til denne i 1976 og 1994) 1976 protokollen ratifisert av Stortinget 25.04.1978, trådte i kraft 8.04.1981
- 1971 - Konvensjon om internasjonalt fond til dekning av tap ved oljesøl (endringer i 1976 og 1984)
- 1973 – Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip
- 1974 – Internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, undertegnet av Norge 24.06.1975, ratifikasjon 25.10.1977, ikrafttredelse 25.05.1980
- 1978 - Protokoll til Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip, ratifikasjon 12.05.1980, ikrafttredelse 2.10.1983

8.2 Organisasjonskart



Vedlegg 3

8.3 De mest sentrale miljøtiltakene i oppgaven

Mye av årsaken til at den vanlige driften førte til oljeutslipp i havet, var fordi tankbåtene tok inn vann i lastetankene for å stabilisere skipene i vanskelig vær. Når dette vannet ble pumpet ut i havet igjen hadde det gjerne med seg oljerester. I tillegg ble vann brukt for å vaske lastetankene og dette vannet ble dermed blandet med olje (slop-vann), og forurensset sjøen når det ble pumpet ut. I oppgaven refereres det til mange ulike løsninger for å redusere oljeutslipp fra tankbåter. Jeg skal her kort redegjøre for de viktigste og hva de går ut på.

Load on top: Slop-vann pumpes over i tanker, hvor olje og vann skiller seg. Oljevannseparatorer benyttes for å sørge for at vannet pumpes ut i havet og oljerestene blir om bord på skipet. Oljeslam leveres til mottakeranlegg.

Crude Oil Washing: Olje varmes opp og sprøytes på overflatene i lastetankene for å løse opp størknede oljerester. Etter det vaskes det med vann.

Segregert ballastkapasitet: Tanker som er avsatt til å føre ballast, adskilt fra lastesystemet og brennoljesystemet.

Clean ballasttanks: Tanker som kun skal brukes til ballastvann.

9 Kilder

9.1 Arkiver

Rederiforbundets arkiv

IMO MSC sirkulærer

IMCO generelt

Riksarkivet (RA)

RA/S-1381/D/L0011 IMCO Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv 1958 - 1959

RA/S-1381/D/L0007/0001, IMCO, Handelsdepartementet, Departementsråd Brinchs arkiv 1959

RA/S-2790/D/Db/L0410/0001 IMCO. Brüsselkonvensjonen av 1957, 1957, 1964

RA/S-2856/Dua/L0284/0002 IMCO. Møter, rapporter 1972 - 1974

RA/S-2856/Deb/L0324/0001 IMCO 1973 – 1975

RA/S-3267/D/L0041/0002 Organisasjoner under FN. IMCO 1969 - 1973

RA/S-3212/D/Db/L0077/0001 Internasjonale sjørettskonvensjoner: Angående oljesøl. Mappe 1/6 - 3/6 1967-1969

RA/S-3212/D/Db/L0065/0001 Internasjonale sjørettskonvensjoner: IMCO. Mappe 1/8 - 4/8, 1968 – 1970

RA/PA-0965/Få/L0227/0002 Høyres politiske arkiv u75 internasjonalt 75-4-7 IMCO

Utenriksdepartementets arkiv (UD)

57.13/7 Juridiskkomité

57.13/21 Havforurensningsspm. Konferanser og konvensjoner

57.13/17 IMCO: Underkomité for skipskonstruksjon og utstyr

57.13/8b Sjøsikkerhetskomiteens møter

57.13/8c Sjøsikkerhetskomiteen arbeidsgruppe for oljesøl

57.13/19 Utviklingshjelp (teknisk assistanse)

57.13/1 IMCO: diverse

Stortingets arkiv (SA)

Stortingsforhandlinger

ST. prp. Nr. 68. (1979-80)

ST. prp. Nr. 83, inst. S.B., debatt 16/6-1953 – *om tiltredelse av overenskomsts om opprettelsen av Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartsorganisasjon.*

9.2 Litteratur

- Alan Cafruny, *Ruling The Waves, The Political Economy of International Shipping*, University of California Press, Berkeley
- Andre Garborg Rustand, *Allierte på kollisjonskurs? Norge og den amerikanske skipsfartspolitikken 1948-60*, Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, Våren 2009
- Elmira Cleopatra Henry, *The Carriage of Dangerous Goods by Sea*, Frances Pinter (Publishers), London 1985
- Elaine M. Carling, "Oil Pollution from Ships at sea", i Edward L. Miles (red), *Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence*, MIT Press, Cambridge 2001
- Gisle Aschim, *Norge og UNCTAD, 1964-1974*, Hovedoppgave i historie, Universitetet I Oslo 1995
- Håkon Andersen, og Petter Collet, *Anchor and Balance*, Det Norske Veritas 1864-1989. J. W. Cappelens Forlag A.S. Oslo 1989
- Kenneth Simmonds, *International Maritime Organization*, Simmonds & Hill Publishing, London 1994
- Joan Hoff, *Nixon Reconsidered*, Basic Books, New York 1994
- Jon Egeland, *Vi skal videre, Norsk Skipsfart etter Den annen verdenskrig perioden 1945-1970*, H. Aschehoug Oslo 1971
- Benjamin Parameswaran, *The Liberalization of Maritime Transport Services*, Springer, Hamburg 2004
- Samir Mankabady, *The International Maritime Organization: International shipping rules*, Croom Helm ltd, Kent 1986
- Stig Tenold, *Tankers in Trouble, Norwegian Shipping and the crisis of the 1970s and 1980s*, Research in Maritime History, International Maritime Economic History Association, St. Johns New Foundland 2006
- R. Michael M'Gonigle og Mark Zacher, *Pollution, Politics and International Law*, University of California 1979
- Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics, the Logic of Two-Level Games" I *Double-Edge Diplomacy, International bargaining and Domestic Politics*, Red. P. B. Evans, H. K. Jacobson, R. D. Putnam, University of California Press, Berkeley og Los Angeles 1993
- United Maritime Consultative Council, *International Organization*, 1947, vol 1, hefte 1

9.3 Internett

"Oil spills: Legacy of the Torrey Canyon" besøkt 25.08.2011

<http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/24/torrey-canyon-oil-spill-deepwater-bp>

http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad056.asp besøkt 19.04.2012

<http://www.imo.org>